Un'idea di Europa

RIFLESSIONI E PROPOSTE PER L'UNIONE EUROPEA DI DOMANI

A cura di
Paolo Guerrieri, Gianni Pittella
e Matteo Pizzigallo

Italianieuropei
www.italianieuropei.it

Mezzogiorno Europa
www.mezzogiornoeuropa.it

A cura di
Paolo Guerrieri, Gianni Pittella e Matteo Pizzigallo
Per Italianieuropei: Fiorella Favino
Per Mezzogiorno Europa: Luisa Pezone
Grafica: Interno Otto, Roma
Service Editoriale: Alicubi srl, Torino
Impaginazione e grafica:
Marchesi Grafiche Editoriali, Roma
Illustrazione di copertina: Antonello Silverini

© 2009 Edizioni Solaris s.r.l.
Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma

Prefazione **5**

La politica europea dell'energia e dell'ambiente **9**
Il quadro globale e le sfide del nuovo secolo 9
L'Unione europea e il piano di azione per l'energia 11
La costruzione di un mercato europeo unificato per l'elettricità e il gas 13
Il 20-20-20: una strategia sostenibile per il futuro dell'Europa 27
Sfide e opportunità da cogliere 33
Uno sviluppo europeo per l'energia nucleare? 43
Idee e proposte 48

La Politica europea di sicurezza e difesa dopo Lisbona **51**
Il ruolo del Parlamento nell'allargamento del consenso verso la PESD 54
Maggiore integrazione e riduzione della spesa nel comparto della difesa 56
Un possibile modello di cooperazione strutturata permanente 63
Idee e proposte 74

Le risposte dell'Europa alla crisi finanziaria **79**
Le cause scatenanti della crisi finanziaria internazionale 79
La reazione dell'Europa 83
Gli *Hedge funds* 86
I fondi sovrani 89
Gli elementi di riforma auspicabili per restaurare la stabilità e la fiducia nei mercati finanziari 91
Idee e proposte 98

Prefazione

Questo lavoro, frutto della collaborazione fra la Fondazione Italianieuropei e la Fondazione Mezzogiorno Europa, è il punto d'arrivo di un processo iniziato nella primavera del 2008, quando decidemmo di dare vita a un gruppo di studio su tematiche europee che si ponesse l'obiettivo di approfondire, scegliendole fra le molte che ormai costituiscono l'insieme delle politiche e dei temi di più o meno diretta competenza dell'Unione, alcuni argomenti che abbiamo ritenuto di particolare importanza per il futuro del processo di integrazione.

Abbiamo quindi deciso di concentrarci sulla politica europea dell'energia e dell'ambiente, sulla politica europea di sicurezza e difesa e sulle possibili risposte dell'Europa alla crisi finanziaria mondiale.

Le vicende politiche internazionali degli ultimi mesi – i negoziati e la seguente approvazione del pacchetto clima-energia, le tensioni fra Russia e Ucraina e il riproporsi con forza del tema della sicurezza degli approvvigionamenti europei di gas naturale, gli sviluppi e le ripercussioni della crisi finanziaria globale e i recenti eventi nell'area mediorientale – non hanno fatto altro che rafforzare in noi la convinzione della centralità dei temi prescelti.

Al verificarsi di questi avvenimenti, molti commentatori, esperti, politici italiani ed europei si sono trovati d'accordo nell'invocare un ruolo più attivo dell'Europa, consapevoli che nel contesto internazionale odierno, senza un coordinamento delle politiche su scala continentale e senza una visione realmente strategica declinata in chiave comunitaria e sovranazionale, i singoli attori nazionali sarebbero condannati ad una inesorabile marginalità nel confronto con le altre grandi potenze globali.

L'Europa è apparsa a tutti, per riprendere il titolo di un recente volume di Gianni Pittella, indispensabile. Questa

lucida consapevolezza si scontra però, nella pratica politica quotidiana e nella negoziazione delle singole misure, con l'atteggiamento poco lungimirante di quelle classi dirigenti nazionali che tendono a ricondurre tutte le scelte alle tradizionali triangolazioni tra capitali e cancellerie, anche di fronte alla frequente certezza dell'inefficacia di orientamenti assunti su scala nazionale.

L'Europa è parte di un mondo che sta cambiando velocemente, in cui nuovi attori acquistano una sempre maggiore centralità, mentre altri vedono rimesso in discussione un ruolo di leadership che sembrava inattaccabile. Eppure, in un mondo che cambia così rapidamente, non possono essere date per scontate, nel lungo termine, le posizioni acquisite.

La crisi finanziaria ed economica in corso sta colpendo tutti i paesi, ma con particolare durezza gli Stati Uniti e l'Europa. Tuttavia mentre gli Stati Uniti, sull'onda del cambiamento portato dall'elezione di Barack Obama, sembra si stiano scuotendo dal torpore, l'Europa appare ancora impantanata nelle sue difficoltà e nelle dinamiche miopi legate alla estenuante ricerca del punto di mediazione possibile tra spesso meschini e fuorvianti interessi nazionali. L'Unione, e i singoli paesi membri, sono ora di fronte a scelte che determineranno il loro futuro e che non possono più essere rinviate, pena una marginalità economica e politica probabilmente irreversibile.

Siamo oggi alla vigilia di una campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo che vorremmo, finalmente, incentrata davvero sulla discussione delle tematiche europee, sul confronto fra idee alternative di Europa e fra proposte alternative di *policy* che l'Unione europea dovrebbe adottare. Per questo, relativamente ai temi che si è scelto di approfondire, abbiamo voluto formulare delle proposte che speriamo possano interagire, oggi, con l'elaborazione programmatica delle forze rifor-

miste ed europeiste e tra qualche mese con la futura delegazione italiana al Parlamento europeo.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza la professionalità e la dedizione al progetto dei coordinatori dei tre tavoli tematici: Paolo Guerrieri per le questioni energetiche e ambientali, Gianni Pittella per le tematiche finanziarie e Matteo Pizzigallo in materia di sicurezza e difesa. A loro va un sentito ringraziamento, che va esteso a chi, d'intesa con i coordinatori, ha svolto il compito faticoso e prezioso di stesura e revisione dei testi: Daniele Cardella, Fiorella Favino, Marco Margheri, Raffaello Matarazzo, Diego Percopo, Luisa Pezone, Andrea Pierotti e Giuseppe Surdi.

Un ringraziamento va inoltre rivolto a quanti hanno partecipato agli incontri del gruppo di lavoro sull'Europa e che vengono ricordati nelle pagine finali di questo volume.

Andrea Peruzy **Ivano Russo**

La politica europea dell'energia e dell'ambiente

Il quadro globale e le sfide del nuovo secolo

La crisi economica globale, le emergenze energetiche, i rischi ambientali e la sempre più forte competizione tecnologica tra sistemi aprono sfide e opportunità che l'Europa dovrà cercare di cogliere da subito confrontandosi con un'agenda internazionale piena di appuntamenti cruciali, a partire dalla Conferenza di Copenaghen del dicembre 2009 in cui si tenterà di giungere ad un nuovo accordo mondiale sull'ambiente e le emissioni di gas serra che includa Stati Uniti, Cina e India. Energia e ambiente sono i temi su cui i principali attori globali si confronteranno per cooperare ma anche per competere.

Il quadro energetico globale è caratterizzato da elementi di continuità e di novità.

Sul fronte dell'offerta, le fonti fossili (petrolio, carbone e gas) soddisfano attualmente più dell'80% del fabbisogno mondiale di energia, conservando un primato che le altre fonti, *in primis* le energie rinnovabili, non sono finora riuscite ad intaccare. L'energia nucleare conta, invece, a livello globale poco più del 6%.

Il sistema energetico mondiale, dunque, è basato sulle fonti fossili ed è destinato a rimanerlo nel prossimo decennio. La concentrazione delle riserve di petrolio e gas, e quindi l'influenza di alcuni paesi e di alcune aree geografiche, tenderà a consolidarsi. Più del 60% delle riserve conosciute (e meno sfruttate) di olio combustibile si trova infatti in Medio Oriente, mentre il gas, che pure è una risorsa più diffusa, vede la maggior parte delle riserve concentrate in Russia, Iran e altri paesi sia mediorientali sia del blocco eurasiatico.

Dal lato della domanda, il quadro è reso complesso dall'estrema diversità nei livelli di consumo e di emissioni pro capite che caratterizza i singoli paesi, in parte imputabile ai diversi livelli di reddito, in parte ai diversi modelli di produzione e consumo e al diverso approccio all'utilizzo delle risorse naturali.

Nei prossimi decenni la domanda mondiale di energia è destinata ad aumentare significativamente, trainata soprattutto dai processi di sviluppo dei paesi emergenti. Questo implicherà, a meno che tutti i principali paesi non adottino tecnologie energetiche e produttive verdi, una crescita del potere dei paesi fornitori di materie prime e un impatto ambientale sempre più intenso.

In questo quadro, l'agenda energetico-ambientale dei principali attori globali, Europa inclusa, conterrà necessariamente, nei prossimi decenni, alcuni temi cruciali.

Anzitutto la sempre più accesa competizione per le risorse primarie con le economie emergenti e in via di sviluppo, dove si concentrerà nel prossimo decennio la maggior parte della crescita dei consumi (circa l'80% del totale).

In secondo luogo, la sicurezza degli approvvigionamenti, che risente sia dei problemi legati agli scarsi investimenti in infrastrutture energetiche degli ultimi venti anni sia degli effetti della concentrazione delle fonti fossili in un numero ristretto di paesi politicamente instabili.

In cima all'agenda di tutti i paesi vi sono però le questioni legate all'impatto ambientale delle emissioni di gas serra e la consapevolezza di dover imprimere una svolta agli attuali modelli di produzione e di consumo nel senso di una loro maggiore sostenibilità. In particolare, è ormai matura e diffusa la volontà politica di perseguire l'obiettivo di una notevole riduzione delle emissioni inquinanti per evitare che il loro accumularsi in atmosfera generi effetti imprevedibili e irreversibili sul clima e sulla salute degli abitanti del pianeta.

L'Unione europea e il piano di azione per l'energia

La garanzia di approvvigionamenti energetici sicuri e a basso costo, e la trasformazione del modello di produzione e consumo basato sul carbonio e sui combustibili fossili richiedono anche all'Europa uno sforzo straordinario.

È evidente il rischio di rimanere senza energia, anche solo temporaneamente, a causa delle tensioni geopolitiche, di una domanda di energia in costante crescita e della carenza di infrastrutture. Sotto il profilo ambientale, poi, gli esperti individuano nel contenimento del riscaldamento globale sotto i 2 °C nell'arco del secolo la soglia da non superare per scongiurare drammatici mutamenti climatici e rischi per la salute pubblica: applicando il principio di precauzione[1] questo significa, in termini di emissioni, una riduzione dei gas serra immessi in atmosfera a livello globale pari al 50% entro il 2050.

La politica energetica europea deve quindi perseguire diversi obiettivi:

a) la sicurezza degli approvvigionamenti, parzialmente affrontata con l'integrazione dei mercati nazionali nel mercato unico europeo;

b) la competitività, ovvero il basso costo dei servizi energetici, a cui finora si è data risposta prevalentemente attraverso la liberalizzazione dei mercati nazionali, che però non ha ridotto gli elevati squilibri tra paesi (in Italia i consumatori pagano circa il 15% in più rispetto alla media UE e le imprese nei settori *energy intensive* circa il doppio);

c) la difesa dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico, attraverso la riduzione dei gas serra e l'introduzione di tecnologie ad "emissioni zero".

L'Unione europea ha dato avvio ad una riflessione ad ampio spettro sulle sfide energetiche e ambientali già dal marzo 2006 con il Libro Verde dal titolo "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e si-

cura", giungendo alla definizione di una nuova Politica energetica per l'Europa (PEE). La strategia complessiva elaborata dalla Commissione e sottoposta al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo si basa su un insieme di azioni e misure che ha trovato espressione nei seguenti provvedimenti:

a) il terzo pacchetto legislativo per il mercato interno dell'elettricità e del gas;

b) il Climate Action – Energy for a Changing World, ovvero il pacchetto clima ed energia;

c) il Piano strategico per la tecnologia energetica (Strategic Energy Technology Plan, SET-Plan).

Il Consiglio UE del marzo di 2008 ha riaffermato l'impegno per un accordo su nuove misure di liberalizzazione del mercato elettrico e del gas entro giugno 2009 proprio attraverso il terzo pacchetto energia, mentre il pacchetto clima ed energia è stato definitivamente approvato il 17 dicembre dal Parlamento europeo, ponendo l'Europa all'avanguardia nelle politiche energetiche ecologicamente sostenibili.

La Commissione, inoltre, ha lanciato il 13 novembre scorso la Second Strategic Energy Review per aprire una riflessione pubblica sugli sviluppi futuri della PEE, focalizzando l'attenzione su efficienza energetica, infrastrutture per la sicurezza energetica e dimensione internazionale delle relazioni energetiche per l'approvvigionamento verso i paesi fornitori e di transito di risorse primarie.

Sullo sfondo rimane la necessità di una miglior definizione e di un maggiore approfondimento del SET-Plan che possa condurre ad un'effettiva operatività e ad una *governance* europea degli interventi di ricerca e sviluppo (R&S) e di politica industriale a sostegno delle traiettorie tecnologiche del futuro. Di un respiro europeo necessita anche la riflessione sulle possibilità di sviluppo della filiera e della tecnologia nucleare, allo scopo di verificare il

ruolo che questa fonte può giocare per la produzione di energia a prezzi accessibili, sostenibile e sicura.

L'Europa affronta questi problemi senza essere un attore politico unitario. Non esiste dunque una sola politica europea dell'energia: ne esistono varie, espresse dagli organi comunitari, dai governi nazionali e, in alcuni paesi tra cui l'Italia, dalle amministrazioni locali, ciascuno dei quali ha responsabilità e compiti che influenzano le scelte energetiche in modo decisivo. Con il rischio, manifestatosi di frequente, che nel confronto tra istituzioni nazionali ed europee i governi prendano posizioni contraddittorie a Bruxelles e nelle rispettive capitali.

La costruzione di un mercato europeo unificato per l'elettricità e il gas

Dalla seconda metà del 2005 (con il vertice europeo straordinario di Hampton Court) è in corso un ampio processo di ridefinizione delle politiche europee in campo energetico, nato dalla consapevolezza diffusa nei governi europei che alcune sfide globali avessero bisogno di un approccio più integrato tra gli Stati membri e organico nelle politiche, nel perseguimento dei tre obiettivi paralleli della competitività del sistema energetico, della sicurezza degli approvvigionamenti e della sostenibilità.

Inoltre, diversi Stati membri avevano evidenziato il convincimento – suffragato dalle analisi delle istituzioni comunitarie – che un'applicazione disomogenea della normativa esistente e condizioni non pienamente trasparenti nel funzionamento dei mercati minassero il pieno dispiegamento della concorrenza (e il conseguente conseguimento di quelle riduzioni di prezzo promesse ai consumatori europei con la liberalizzazione del mercato nel 1996 prima e nel 2003 poi).

Il pacchetto "mercato interno" rappresenta uno degli ambiti di questo processo. Al suo interno sono state pre-

sentate misure destinate a rafforzare l'integrazione e il funzionamento competitivo del mercato dell'energia e del gas (sia in termini di evoluzione del quadro legislativo, sia in termini di miglioramento delle regole di funzionamento degli scambi transfrontalieri); con questo pacchetto, inoltre, la Commissione ha proposto una prima armonizzazione di alcuni poteri regolatori, insieme con l'attivazione di un'agenzia europea per il coordinamento dei regolatori energetici.

Il pacchetto energia, adottato da parte del collegio dei commissari il 19 settembre, si è concentrato sulla revisione della disciplina del mercato interno, con particolare riferimento ai temi del mercato all'ingrosso e del funzionamento delle attività di *supply* e trasporto, oltre ad affrontare il tema dell'armonizzazione (e della progressiva integrazione) regolatoria.

Il pacchetto è composto da cinque proposte legislative fondamentali: due testi di revisione delle direttive "mercato" (2003/54 per l'energia elettrica e 2003/55 per il gas); due proposte di revisione dei regolamenti sulle interconnessioni (1228/2003 per l'elettricità e 1775/2005 per il gas); una proposta di regolamento per l'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione dei regolatori energetici.

In estrema sintesi le principali proposte contenute in queste normative riguardano:

a) la separazione proprietaria (*ownership unbundling*) delle reti di trasmissione di elettricità e gas dalle attività di generazione (elettrica), produzione (gas) e fornitura, con il divieto per uno stesso soggetto di avere interessi o diritti nella trasmissione, in monopolio naturale e in attività in regime concorrenziale, con possibilità di deroga e approvazione da parte della Commissione europea di un Independent System Operator (ISO), che gestirebbe in maniera autonoma e nel rispetto delle previsioni per l'accesso dei terzi gli *asset* di trasmissione;

b) la standardizzazione dei meccanismi e dei requisiti di trasparenza e sicurezza, con la definizione un cen-

tro di coordinamento europeo e la costituzione delle European Network of Transmission System Operators for Electricity/Gas (ENTSOE/ENTSOG), responsabile dell'adozione di proposte di codici tecnici e di mercato e dei piani di investimento decennali;

c) l'armonizzazione e il rafforzamento dei poteri dei regolatori nazionali, con la costruzione di una struttura centralizzata europea dei regolatori con poteri decisionali vincolanti (l'Agenzia per la cooperazione dei regolatori energetici) e l'estensione delle competenze centralizzate a livello europeo;

d) la revisione della disciplina di esenzione dall'accesso di terzi, sia per il gas, sia per l'elettricità, con l'introduzione di maggiori vincoli, l'armonizzazione dei meccanismi e il rafforzamento dei poteri decisionali centralizzati a livello europeo per gli *interconnectors*.

Il Parlamento europeo ha affrontato il dibattito sul terzo pacchetto con tempistiche serrate e attribuendo a questo dossier un elevato livello di priorità. I parlamentari non si sono limitati a dibattere ed emendare le proposte della Commissione, ma hanno aggiunto alla discussione alcune tematiche non toccate dalle proposte, in particolare, nel settore della tutela del consumatore, e hanno rafforzato il ruolo dell'Agenzia dei regolatori a livello comunitario e delle Autorità di regolazione nel contesto dei diversi mercati nazionali.

Per quanto riguarda le proposte della Commissione, il Parlamento ha adottato posizioni forti, in particolare su:

a) *unbundling*/ISO: per quanto riguarda l'energia elettrica viene ammessa solo la separazione proprietaria; nel caso del gas è stato inserito uno strumento di compromesso (l'Independent Transmission Operator, ITO, in una versione simile a quanto proposto dalla Commissione) che consente l'integrazione verticale dei gruppi (richiesta in particolare dai gruppi integrati francesi e tedeschi), man-

tenendo tuttavia un controllo regolatorio in capo al Transmission System Operator (TSO) a garanzia dell'obbligo all'investimento. È stato eliminato lo strumento dell'ISO in entrambe le direttive, insieme con le previsioni di separazione funzionale di gas naturale liquefatto (GNL) e stoccaggi (oggetto peraltro di un rafforzamento della normativa per quanto riguarda la regolazione dell'accesso);

b) clausola paesi terzi: è stata richiesta una migliore definizione della clausola in relazione soprattutto all'accordo internazionale che deve essere concluso con l'Unione europea per consentire l'investimento; sono state adottate proposte di merito volte a tutelare alcuni investimenti europei di connessione diretta con i paesi produttori;

c) poteri della Commissione europea: è stato pressoché cancellato il ricorso alla comitologia, con la relativa estensione dei poteri della Commissione in molte aree chiave dell'organizzazione dei mercati.

Il dibattito in Consiglio ha seguito, come prevedibile, una linea differente rispetto al Parlamento ed è stato fortemente condizionato dall'opposizione radicale di otto Stati membri alle proposte in merito alla separazione proprietaria dei TSO; in relazione alle procedure dell'Unione, questi Stati membri hanno potuto costituire una *blocking minority*, ovvero una coalizione minoritaria ma sufficiente a fermare l'adozione di qualunque testo. In questo quadro hanno formulato una proposta di compromesso, la cosiddetta "terza opzione" (dopo la separazione proprietaria e l'ISO), giudicata tuttavia largamente inadeguata dalla Commissione e dagli Stati membri favorevoli alla separazione proprietaria (tra cui l'Italia).

Dopo una discussione lunga e concentrata su questo tema il Consiglio ha raggiunto un accordo per entrambi i mercati, basato sull'ITO, secondo un regime regolatorio simile (ma meno stringente sul fronte del controllo regolatorio dell'obbligo agli investimenti) a quello appro-

vato dalla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) del Parlamento per quanto riguarda il solo mercato del gas. Inoltre si è deciso di mantenere la clausola relativa ai paesi terzi indipendentemente dal modello proprietario scelto e di riformularla in modo da evitare effetti protezionistici. Contrariamente a quanto deciso in Parlamento, il Consiglio propone poteri limitati e di natura consultiva per l'Agenzia europea di coordinamento delle autorità nazionali.

Il dibattito degli ultimi mesi ha fornito alcune importanti indicazioni sullo stato di avanzamento delle politiche europee nel settore energetico.

Appare chiaro che il quadro iniziale della liberalizzazione energetica disegnato dal legislatore europeo nel 1996 e nel 2003 è sotto attacco sotto diversi aspetti.

Il primo è rappresentato dal funzionamento del mercato: è evidente che l'obiettivo europeo di costruire un mercato energetico pienamente competitivo non è stato ancora raggiunto. Sia nell'Europa a 27 sia nei paesi più integrati nel Mercato comune, la sfida sostanziale alle posizioni dominanti dei monopolisti storici semplicemente non è avvenuta.

In pochi paesi, e segnatamente in Italia, si è registrato effettivamente un incremento sostanziale della concorrenza in alcuni settori specifici della filiera energetica (ad esempio la generazione elettrica), ma la promessa di offrire al consumatore una nuova stagione di liberalizzazioni e di riduzione dei prezzi si è rivelata pressoché ovunque un vero miraggio.

In particolare nel settore del gas, i clienti sono rimasti legati ai contratti con i monopolisti locali, a loro volta inseriti in una filiera rigida e fortemente interconnessa, fino ai contratti di lungo termine di approvvigionamento della materia prima. L'integrazione della filiera è talmente forte che anche nei mercati all'ingrosso la tanto agognata competizione tra fonti diverse di gas e la co-

stituzione di un mercato effettivamente liquido e integrato non ha mai preso piede (con la sola eccezione del sistema del Regno Unito).

Anche nel settore elettrico, i livelli di *switch* sui mercati finali restano trascurabili e spesso mascherano operazioni di facciata (come, ad esempio, il "trasferimento di massa" di clienti finali da società di distribuzione a società di vendita dell'*incumbent*); sui mercati all'ingrosso, i tentativi di integrazione del mercato sono stati tutti localizzati e volontari, basati su effettive opportunità di combinazione di *energy mixes* diversi percepite (e colte direttamente) dagli operatori stessi.

La nota positiva più significativa è sicuramente, invece, una fondamentale crescita di efficienza dei mercati elettrici i cui incrementi di prezzo sono stati segnatamente inferiori agli incrementi registrati dai combustibili di riferimento; questo tuttavia non si è collegato ad un'effettiva decrescita dei livelli assoluti di prezzo sul mercato finale. L'analisi della Commissione europea ha identificato un immediato colpevole: i comportamenti degli operatori integrati, volti a conservare, attraverso la segregazione dei mercati nazionali, la propria capacità di mantenere i livelli di prezzo e le quote di mercato.

Non solo, dunque, la Commissione si è lanciata alla ricerca di tutti i meccanismi di *market foreclosure* che hanno consentito di ridurre i livelli di competizione all'interno dei singoli mercati, ma ha progressivamente identificato nella connessione stessa tra attività di produzione e vendita e le attività di gestione della rete il vizio di forma, sostenendo con forza la necessità (come abbiamo visto poi rifiutata dall'industria e dagli Stati membri) di imporre la separazione delle proprietà dei gestori di rete.

Il secondo elemento di pressione sul processo di apertura dei mercati è rappresentato dalla natura specifica del mercato energetico. I problemi identificati dal-

l'analisi europea non possono non far riflettere sulle medesime premesse teoriche della liberalizzazione e mettere in discussione la stessa ragion d'essere della liberalizzazione, ossia quel legame, affermato con tanto vigore dai teorici della liberalizzazione energetica, tra il processo di apertura dei mercati e l'automatica riduzione dei prezzi, seguendo un astratto modello di concorrenza perfetta che ha lasciato poco spazio ad una più pragmatica visione di regolazione ed evoluzione oligopolistica di un mercato legato a logiche pubbliche e così segnato da esigenze di investimento.

Una stabile riduzione assoluta dei prezzi, infatti, al di là delle fluttuazioni dei costi di combustibile, potrebbe verificarsi a due condizioni: da un lato la stabilità nel tempo (o addirittura una riduzione progressiva) dei livelli di investimento, che consenta agli operatori una crescente ottimizzazione degli *assets* e un crescente trasferimento di efficienza al mercato finale; dall'altro – in un contesto correttamente competitivo – la crescita della *market awareness* e della capacità di scelta del consumatore finale.

Il primo dei due obiettivi è in evidente conflitto con le sfide storiche che il sistema energetico deve affrontare, a cominciare dalla lotta al cambiamento climatico e dalla riforma profonda dei mix energetici primari e dei processi di trasformazione e consumo dell'energia; sotto questo profilo, poi, anche le esigenze di crescita e diversificazione delle interconnessioni presentano evidenti impatti, perlomeno nel medio termine.

Il secondo obiettivo, invece, si scontra con la particolare posizione del mercato energetico, percepito dai cittadini, dalle imprese e dalla politica come uno dei pilastri del benessere collettivo. In questo quadro, l'*alea* insita in ogni scelta di consumo, il dispiegamento effettivo delle pratiche concorrenziali (che passa attraverso la legittima aspirazione degli operatori ad avviare operazioni di mercato remunerative e a cogliere opportunità marginali cre-

scenti), le leve di innovazione di prodotto e di crescita parallela delle promesse di servizio e dei costi unitari, non sono apparse compatibili con il consenso diffuso. Quasi tutte le legislazioni e le regolamentazioni degli Stati europei adottano standard elevatissimi di protezione del consumatore energetico e dal dibattito sul terzo pacchetto, insieme a molti richiami ad una crescita dei livelli di concorrenza, non arriva un messaggio coerentemente liberalizzatore per quanto riguarda il mercato finale.

Il terzo elemento fondamentale, che ha condizionato i risultati del processo di liberalizzazione (e la cui più formidabile metafora è stata lo scoppio della crisi russo-ucraina che ha aperto il 2009) è costituito dal tema dell'evoluzione dello scenario geostrategico dell'energia. In questo ambito si verificano due fenomeni paralleli:

a) l'emergere di nuovi consumatori, da un lato assai bisognosi di trovare rapidamente volumi significativi e a condizioni competitive per sostenere la propria crescita manifatturiera, dall'altro molto efficaci nello stabilire relazioni dirette con i produttori e per nulla ambiziosi rispetto alla costruzione comune di un quadro politico e giuridico condiviso;

b) l'affermazione del gas come combustibile in forte crescita, con la ridefinizione dello scenario competitivo tra i produttori e dei meccanismi di sfruttamento e valorizzazione delle risorse naturali.

Per quanto riguarda il confronto globale per l'acquisto delle risorse energetiche, il terreno principale di dialogo e di confronto è oggi quello della lotta al cambiamento climatico e delle piattaforme di ricerca e transfer tecnologico. È necessario però che si affronti per tempo la definizione di un quadro globale del commercio di materie prime, in cui il dialogo tra consumatori consenta di aumentare la "qualità politica e sociale" del commercio di energia e affronti con chiarezza le sfide imposte dalla

scarsità crescente e dall'evoluzione del quadro politico e democratico dei paesi produttori.

Questo ci conduce al secondo aspetto di evoluzione dello scenario competitivo dell'Europa, che maggiormente incide sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Appare infatti sempre più evidente l'inadeguatezza degli strumenti adottati sino ad oggi nella relazione dell'Europa e dei suoi Stati membri con i paesi produttori. Essi sono nati nell'ambito di politiche eminentemente nazionali, orientate alla definizione di relazioni di lungo termine e di approvvigionamenti sicuri, in un contesto di prezzi scarsamente volatili e fortemente focalizzato sulla filiera del petrolio.

Oggi, invece, la forte volatilità dei mercati petroliferi, l'emersione del gas come combustibile di riferimento per la generazione termoelettrica e per il ciclo termico e la progressiva crescita dell'esposizione dell'intera Unione europea verso l'esterno per i propri consumi energetici (uniti all'allargamento dell'Unione, con il suo carico di eredità storiche e gap infrastrutturali che ad oggi il mercato non ha saputo colmare) si sono combinati in un cocktail dal sapore amaro per i governi e i cittadini europei.

L'Europa ha infatti colto rapidamente l'esigenza di riformare la propria struttura (e la propria infrastruttura) di approvvigionamento, ma ha mostrato tutti i suoi limiti nell'incapacità di definire un quadro organico e condiviso con i produttori da cui dipende (*in primis* la Russia) e di diversificare efficacemente le proprie fonti.

La gestione del rapporto con i produttori è infatti di per sé legata ad una logica di lungo periodo. Essi hanno, in modo sempre più esplicito e sofisticato, una visione integrata dei propri obiettivi di crescita e una pianificazione sempre più mirata degli strumenti per convertire le proprie risorse energetiche in masse finanziarie, queste in rendite e le rendite in impieghi e crescita interna.

La programmazione dello sviluppo delle risorse, la scelta delle rotte e dei compratori, la gestione del rischio

in periodi di sfruttamento decennali implicano dunque la capacità di intercettare la visione e le esigenze dei produttori in un approccio organico e pragmatico, oltre che un solido allineamento tra obiettivi pubblici e iniziative industriali. Tutto questo è sino ad oggi mancato all'Europa, sia nelle sue relazioni con il fornitore russo, sia nei tentativi di diminuirne l'impatto e la rilevanza.

Da un lato, la "questione russa" è stata affrontata senza una visione condivisa e con un costante gioco di veti incrociati tra i grandi consumatori e gli Stati membri più orientati al confronto e all'antagonismo. I primi hanno difeso strenuamente il dialogo allo scopo di mantenere relazioni affidabili con il loro principale fornitore e – in qualche occasione – di massimizzare le proprie rendite di posizione nell'intermediazione con il gigante energetico, anche a scapito di un negoziato efficace per i 400 milioni di cittadini europei. Un altro gruppo di paesi, prevalentemente nuovi membri dell'Est, ha adottato invece una politica di forte e ideologica chiusura all'interlocutore russo, in cui la diversificazione delle fonti energetiche non riesce a uscire dal terreno dello scontro geopolitico, per concentrarsi su obiettivi dichiaratamente "anti" e spesso velleitari.

Dall'altro i nuovi produttori. Molti Stati membri e grandi operatori energetici hanno cercato individualmente di aprire nuove rotte e di cogliere le opportunità della diversificazione. Questo processo ha avuto alcuni importanti risultati industriali, come lo sviluppo del GNL, ma non è riuscito ancora a catturare le opportunità più significative, dal Caspio al Medio Oriente. In quei casi, appare evidente che la voce individuale di ciascun partner europeo, per quanto forte, non basta a superare gli ostacoli politici. Nel caso del Caspio, ad esempio, solo l'Unione europea nel suo complesso ha il peso e la forza di costruire un polo di attrazione così solido da indurre i paesi dell'area ad abbandonare la sostanziale esclusiva che li lega

a Mosca. Perché questo accada l'Unione europea deve sviluppare un modello di relazione credibile, in cui la diversificazione energetica non resti ostaggio delle contrapposizioni strategiche e si dipani invece attraverso strumenti pragmatici e progetti credibili, che implichino un dialogo efficace con tutti gli attori dello scenario.

Tutto questo è particolarmente importante in un momento in cui la lotta al cambiamento climatico impone ai sistemi energetici europei una riduzione del proprio impatto emissivo.

L'Unione europea ha nei prossimi anni una nuova, importante occasione per costruire un quadro di politiche energetiche più pronto ad affrontare le sfide imposte dagli scenari internazionali.

Innanzitutto, nella scarsità di risultati della Commissione Barroso, l'energia rischia di essere l'unico settore in cui l'azione di proposta legislativa è stata ampia e organica, con l'adozione in prima lettura del pacchetto clima e il possibile accordo in seconda lettura sul pacchetto mercato (oltre all'adozione della seconda European Strategic Energy Review e dello European Recovery Plan). Queste norme dovranno ora trovare recepimento nelle legislazioni nazionali, essere completate dalle decisioni secondarie e diventare lo schema di riferimento dell'operatività quotidiana dei mercati. In secondo luogo, la nuova legislatura del Parlamento europeo e le nuove istituzioni comunitarie che saranno nominate dovranno traghettare l'Unione verso l'adozione piena del Trattato di Lisbona, in cui l'energia diventa una parola chiave delle competenze comunitarie (con il Titolo XX), con un'elevata focalizzazione sui processi e sui meccanismi di solidarietà.

Se dunque i temi sono complessi e l'eredità del passato ricca di contraddizioni, l'agenda per le prossime istituzioni appare già piena di temi e di strumenti importanti. Esse devono essere dunque chiamate a coglierne efficacemente e rapidamente tutte le opportunità.

Si possono, a questo punto, sviluppare alcuni auspici per quanto riguarda sia il mercato interno sia le direttrici di una possibili politica estera europea dell'energia.

a) Per un'efficace attuazione dell'obbligo agli investimenti.

L'adozione del pacchetto mercato interno si è collegata al compromesso raggiunto tra gli Stati membri sulla separazione proprietaria dei TSO, in cui è stata offerta ai grandi operatori integrati la possibilità di mantenere il controllo delle reti, a fronte di un'estensione dei poteri regolatori.

Il Parlamento europeo ha espresso una visione più forte e aperta, che non deve ora essere lasciata cadere nel vuoto. Lo sviluppo effettivo dell'integrazione dei mercati europei (e della solidarietà verso i paesi dell'allargamento) passa attraverso un esercizio efficace da parte dei regolatori dei poteri di imporre gli investimenti necessari. Il Parlamento europeo deve dunque diventare il garante di un'effettiva attivazione delle nuove strutture di coordinamento europeo dei regolatori (Agenzia europea di coordinamento dei regolarori, ACER) e degli operatori di rete (ENTSO) e soprattutto di un'efficace adozione del nuovo pacchetto negli Stati membri, di un sostanziale trasferimento di poteri a regolatori forti e indipendenti, di un esercizio senza remore di questi poteri per realizzare davvero gli interventi necessari a evitare il permanere di posizioni dominanti e delle intollerabili situazioni di isolamento dei paesi dell'allargamento.

Per l'Italia questo è fondamentale, se il paese vuole candidarsi a giocare appieno le opportunità offerte dalla sua posizione geografica e dallo sviluppo dei suoi mercati energetici, in particolare diventando un importante *hub* meridionale del gas.

b) Per un quadro degli investimenti efficace e favorevole allo sviluppo dei processi industriali.

L'accordo sul pacchetto deve valorizzare le posizioni del Parlamento, che ha colto tutta la necessità di favorire gli investimenti infrastrutturali. I regimi regolatori e legislativi devono infatti valorizzare quanto possibile gli strumenti previsti (sotto il controllo dei regolatori e delle autorità di tutela della concorrenza) per aiutare gli operatori a concludere progetti complessi e, specialmente nel campo del gas, fortemente rischiosi.

Il ruolo del Parlamento resterà anche nella prossima legislatura fondamentale per monitorare l'effettiva evoluzione di questi sviluppi e indirizzare ostacoli e problemi.

Per l'Italia questo è importante in considerazione del ruolo importante che il nostro paese sta giocando nello sviluppo delle infrastrutture di importazione di gas e di diversificazione delle rotte e delle fonti di approvvigionamento (basti citare tra gli altri lo sviluppo dei terminali GNL, il corridoio ITGI dal Caspio, il gasdotto GALSI dall'Algeria e il progetto South Stream dalla Russia).

c) Per un'adeguata protezione dei consumatori in un contesto aperto e competitivo.

Il pacchetto mercato interno segnerà un importante passo avanti nella definizione di diritti e tutele per i consumatori energetici. È fondamentale che il Parlamento, che sarà garante di questa evoluzione, promuova una visione integrata, unitaria ed efficace a livello europeo, garantendo al contempo che i consumatori siano protetti da ogni abuso e che essi possano cogliere appieno le opportunità offerte dalla liberalizzazione, eliminando la regolazione tariffaria e promuovendo appieno la libertà di scelta e la capacità contrattuale dei consumatori.

d) Per una politica estera dell'energia e la sicurezza degli approvvigionamenti.

Durante il prossimo quinquennio parlamentare si giocheranno alcune fondamentali sfide per l'Europa e per il nostro paese nell'evoluzione del "gioco competitivo" in campo energetico. Verrà rinegoziato il Partnership and

Cooperation Agreement con la Russia, verranno adottati nuovi strumenti per aprire un corridoio tra l'Unione e il Caspio, avrà nuovo vigore la *partnership* con i paesi del Mediterraneo.

In questo quadro, l'Italia sarà chiamata a dare il suo contributo, affermando il proprio ruolo di "paese chiave" nelle relazioni energetiche, sia con i poli tradizionali – a cominciare dalla Russia – sia con i nuovi interlocutori. Tutto questo deve essere affidato ad un'azione efficace e coordinata tra gli italiani nelle istituzioni europee e ad un rilancio della prospettiva di dialogo che l'Italia ha saputo costruire con i propri partner internazionali.

L'Italia conta oggi su un elevato numero di credibili progetti industriali, spesso in fase avanzata; essi contano su una base industriale solida e su uno dei mercati energetici più sviluppati d'Europa; costituiscono dunque le opportunità più significative e immediatamente efficaci per indirizzare l'evoluzione della sicurezza degli approvvigionamenti europei, garantendo un approccio diversificato e pienamente in linea con il funzionamento aperto e competitivo del mercato.

Diversamente, molti progetti figli di una visione ideologica della sicurezza degli approvvigionamenti, hanno fondamenti meno solidi e diversificati, visioni più rischiose e di lungo periodo, agende segnate dalla politica più che dalla solidità industriale e competitiva. L'Italia può dunque offrire un contributo di pragmatismo, efficacia e competenze di sviluppo industriale ai partner europei vecchi e nuovi, oltre che ai vicini dei Balcani, contribuendo agli obiettivi di sicurezza energetica dei cittadini europei ben oltre i propri confini. Questo però si deve accompagnare ad una chiara scelta di integrazione del sistema energetico del nostro paese (in particolare nel campo del gas, in cui scontiamo ancora la visione industriale e di tutela delle posizioni dell'*incumbent* che fu adottata quando si temeva la "bolla del gas").

Il 20-20-20: una strategia sostenibile per il futuro dell'Europa

Una traiettoria sostenibile per i nostri modelli energetici e di sviluppo è possibile, ma occorre assegnare alle politiche e alle innovazioni in campo energetico e ambientale il rango di priorità europee per i prossimi dieci anni.

Su cosa fare e come farlo esistono tante incertezze, quante sono le opportunità derivanti dal fatto che non vi sono soluzioni predeterminate.

Unico elemento di certezza è la necessità dell'impegno di tutti. Questo è evidente se si pensa alla volontà di ridurre le emissioni per evitare i rischi per il clima e per la salute umana. Il risultato di questa riduzione rappresenta un bene pubblico di cui tutti potrebbero appropriarsi e godere, ma nessuno è di per se incentivato ad affrontare lo sforzo necessario e la sola azione di qualcuno, ad esempio della sola Europa senza gli altri grandi attori globali (Stati Uniti, Cina e India), non è sufficiente.

Servono quindi accordi internazionali che coinvolgano un numero di attori il più possibile rappresentativo, che prescrivano impegni precisi e chiaramente definiti, che permettano un'equa ripartizione dei costi e consentano un efficace monitoraggio nella fase di attuazione.

L'aspetto peculiare delle sfide che l'energia e l'ambiente ci pongono sta nella loro dimensione globale. È nella stabilità e nella cooperazione internazionale che si possono progettare soluzioni efficaci, che non si riverberino in maniera perversa sulle capacità competitive dei diversi sistemi economici e sociali. Sono necessarie quindi politiche e strumenti di carattere sovranazionale e un contesto di cooperazione fattiva tra i principali paesi.

Ma accanto a questo è necessario l'impegno di ciascuno nel trovare soluzioni e strade autonome per procedere alla trasformazione della propria economia e del pro-

prio sistema di vita verso modelli a basse emissioni e sostenibili nel tempo.

L'UE ha deciso di muovere per prima in questa direzione, cercando di tenere debito conto delle singole realtà nazionali e delle opportunità per il futuro. Le decisioni prese presentano luci e ombre, ma hanno il merito indubbio di segnare la direzione verso cui si vuole procedere.

Resta la necessità sempre più sentita di una *governance* multilaterale per l'energia e l'ambiente che, però, sarebbe inefficace senza un ruolo forte e attivo dell'Europa.

La politica europea dell'energia e del clima ha iniziato il suo percorso nel marzo 2006 con il Libro Verde della Commissione europea "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura", in cui sono stati individuati come punti di riflessione energetico-ambientale europea:

a) il miglioramento dell'efficienza energetica;

b) lo sviluppo delle fonti rinnovabili;

c) le necessità di sicurezza degli approvvigionamenti;

d) l'importanza del sostegno alle innovazioni tecnologiche con l'incremento del 50% dei fondi destinati alla ricerca;

e) l'azione unitaria dell'Unione europea a livello internazionale.

A gennaio 2007 la Commissione europea ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento per "Una politica energetica per l'Europa" in cui ha proposto per la prima volta gli obiettivi del famoso "20-20-20" entro il 2020:

a) riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto ai valori del 2005 (30% nel caso venga siglato un nuovo accordo internazionale);

b) incremento della quota di rinnovabili sul consumo finale di energia fino al 20%, e del 10% per i biocombustibili nel settore del trasporto;

c) miglioramento dell'efficienza energetica del 20%. Questi obiettivi sono stati adottati nel marzo successivo dal Consiglio dell'Unione europea, lasciando alla Commissione l'elaborazione di misure legislative operative.

La strategia, denominata "Climate Action – Energy for a Changing World" ha preso forma con la comunicazione "20-20" (23 gennaio 2008), attraverso tre proposte di direttiva. La prima prevede la modifica del sistema europeo di scambio di emissioni (Emission Trading System, ETS), con annessa la proposta di decisione sulla ripartizione tra i paesi membri degli sforzi in termini di riduzione delle emissioni. La seconda riguarda la promozione delle fonti rinnovabili, mentre la terza afferisce allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio, oltre a una comunicazione per la promozione di progetti dimostrativi delle tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio e alla nuova disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale.

Dopo un lungo *iter* di negoziazione tra Stati membri e tra Parlamento e Consiglio, il pacchetto clima ed energia è stato definitivamente approvato, con l'aggiunta di due provvedimenti sui limiti alle emissioni di automobili e sulla loro riduzione nel ciclo di vita dei combustibili.

Alla base dell'intera strategia europea, come presupposto delle altre politiche, viene posto l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza energetica, e quindi della conseguente riduzione del tendenziale dei consumi energetici, puntando sulla piena applicazione della Direttiva sui servizi energetici (2006/32/CE), senza ulteriori misure *ad hoc*. La valutazione dell'efficacia dei Piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica (PNAEE) previsti dalla direttiva costituirà la cartina al tornasole sulla necessità o meno di ulteriori interventi a livello europeo e nazionale.

Le politiche che hanno stabilito il quadro d'azione e i vincoli per tutti i paesi europei nel campo dell'energia e dell'ambiente puntano anzitutto alla riduzione delle

emissioni che vada oltre gli obiettivi di Kyoto, attraverso il perfezionamento e l'estensione del sistema comunitario di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra (ETS) a nuovi settori (alluminio, petrolchimici, ammoniaca) e ad altri gas serra (protossido di azoto e idrocarburi perfluorati).

Per diminuire le emissioni dei gas serra del 21% rispetto al 2005 entro il 2020 nei settori soggetti ad ETS è stato previsto, a partire dal 2013, un sistema di aste su base nazionale per l'acquisto del diritto a emettere, i cui introiti andranno per il 50% a finanziare misure di riduzione delle emissioni e di adattamento al cambiamento climatico. Sono previste eccezioni alle aste per le industrie manifatturiere, che godranno dell'assegnazione a titolo gratuito dell'80% delle quote di emissione, percentuale che tenderà a ridursi nel tempo fino al 30% nel 2020 e ad annullasi nel 2027.

Per i settori a rischio di delocalizzazione verso paesi con politiche ambientali meno rigorose è prevista invece la possibilità che, sotto date condizioni, possano beneficiare fino al 2020 dell'assegnazione gratuita totale dei permessi di emissione. La Commissione deve individuare entro il 2009 quali siano i settori interessati dal *carbon leakage*. Gli Stati membri potranno inoltre escludere dall'ETS tutti quegli impianti che producono meno di 25.000 tonnellate di CO_2 e con una potenza termica minore di 35 MW.

Agli Stati con redditi pro capite molto inferiori alla media europea verrà inoltre assegnato un sovrappiù di quote. Il 10% dei diritti di emissioni complessivi sarà distribuito tra diciannove paesi (di vecchia e nuova adesione), mentre il 2% sarà attribuito ai nove nuovi membri. Gli Stati potranno inoltre ottenere crediti in termini di emissioni (inferiori in aggregato al 50% delle riduzioni richieste a livello comunitario) realizzando progetti in paesi in via di sviluppo volti alla riduzione dei gas serra.

Il regime ETS sarà sottoposto a revisione nel 2010 a seguito dell'atteso accordo internazionale sul clima, all'interno del quale l'Europa si è impegnata a sostenere un sistema condiviso per affrontare il problema della deforestazione.

Per i settori esclusi dall'ETS, come il trasporto, l'edilizia, l'agricoltura, si è deciso invece di ridurre, a partire dal 2013, del 10% le emissioni di gas serra (oppure oltre il 20% nel caso di accordo internazionale) e sono stati stabiliti obiettivi nazionali di riduzione (per l'Italia 13%); le emissioni del 2013 non dovranno inoltre superare la media delle emissioni degli anni 2008, 2009 e 2010.

Agli Stati membri vengono lasciati però margini di flessibilità, come la possibilità di utilizzare parte delle emissioni riconosciute per l'anno successivo, o viceversa la possibilità di riportare negli anni successivi l'assegnazione di emissioni in eccedenza, lo scambio di diritti di emissione (al massimo pari al 5% dell'assegnazione annuale) e l'ottenimento di crediti per la realizzazione di progetti di riduzione dei gas serra in paesi terzi (con il limite annuale di un uso non superiore al 3% delle emissioni del 2005, incrementabile di un ulteriore 1% per alcuni Stati membri).

Nel settore automobilistico in particolare è stato approvato un regolamento che fissa, a partire dal 2012, un livello di emissioni di CO_2 medio per le auto nuove di 130 g CO_2/km, che dovrà essere ottenuto con il miglioramento tecnologico dei motori; l'impiego di tecnologie avanzate nel campo dei pneumatici e dei sistemi di trasmissione unitamente al ricorso ai biocarburanti dovrà invece garantire una ulteriore riduzione di 10 g; nel 2020, infine, il livello medio delle emissioni dovrà raggiungere nel nuovo parco macchine i 95 g CO_2/km. Per ogni grammo di CO_2 in eccesso sono state previste multe progressive, che si accompagnano ad incentivi per quei costruttori che adotteranno e svilupperanno nuove tecnologie e per i piccoli produttori.

Sempre con l'intento di ridurre le emissioni, oltre che per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, in un'apposita direttiva è stato stabilito l'obiettivo, entro il 2020, di diminuzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, attraverso, ad esempio, l'uso dei biocarburanti; tale obiettivo potrebbe crescere fino al 10% nel caso entrino progressivamente in uso veicoli elettrici oppure attraverso l'acquisto di crediti previsti dal Protocollo di Kyoto. Sono inoltre stabilite una serie di specifiche tecniche per i combustibili, tra cui ad esempio la riduzione del tenore di zolfo del gasolio per macchine non stradali, come quelle agricole. Questa direttiva, una volta adottata dai parlamenti nazionali (entro il termine del 31 dicembre 2010), si applicherà ai veicoli stradali, alle macchine non stradali, incluse le navi adibite alla navigazione interna quando non in mare, trattori e imbarcazioni da diporto.

Infine è stata adottata una direttiva che definisce il quadro giuridico per uno stoccaggio geologico del biossido di carbonio (CO_2) ecologicamente compatibile, che ha individuato anche fondi, fino a 300 milioni di euro, derivanti dal sistema di scambio di emissioni per il finanziamento di dodici progetti dimostrativi a livello europeo, e ha stabilito che le grandi centrali elettriche dovranno dotarsi di impianti di stoccaggio sotterraneo.

L'altro pilastro della strategia per l'energia e il clima è dato dalla politica di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (Fonti energetiche rinnovabili, FER). L'Europa ha individuato come obiettivo per l'intera Unione che una quota del 20% del consumo finale di energia nel 2020 debba provenire da FER, e lo ha declinato in obiettivi nazionali obbligatori differenziati (17% per l'Italia).

Ai paesi europei è stata proposta una traiettoria indicativa fissata a livello europeo, in base alla quale gli Stati membri potranno contare su una certa flessibilità per il raggiungimento dei propri target: infatti i paesi con una

quota di FER eccedentaria rispetto a questa traiettoria potranno effettuare trasferimenti statistici di rinnovabili, a titolo oneroso. Altri elementi di flessibilità sono garantiti dalla possibilità di includere nel calcolo delle propria quota di energia rinnovabile quell'energia prodotta in paesi terzi sotto certe condizioni (come il consumo dell'elettricità prodotta sul territorio dell'UE o nello stesso paese terzo nel caso di costruzione di un interconnettore tra tale paese e lo Stato membro), oppure quella generata attraverso progetti di FER realizzati in comune da due o più Stati membri, che contribuisce in quota parte al raggiungimento degli obiettivi nazionali.

Gli Stati membri dovranno adottare dei piani d'azione in cui siano stabilite le quote di rinnovabili che il singolo paese intende raggiungere entro il 2020 nei diversi settori (elettricità, riscaldamento/raffreddamento, trasporti) e le azioni complessive che intende intraprendere.

Inoltre è stato individuato nel settore dei trasporti un obiettivo specifico, ovvero il 10% dei consumi in questo comparto dovrà essere coperto da biocarburanti, a patto che soddisfino criteri di sostenibilità ambientale e sociale: infatti dovranno contribuire alla riduzione dei gas serra in questo settore di almeno il 35%, e del 50% a partire dal 2017, e non dovranno determinare un impatto sui prezzi alimentari eccessivamente oneroso per la collettività.

Nel 2014 è stato fissato un riesame della normativa al fine di renderla ancor più adeguata agli obiettivi stabiliti, e per il 2018 la Commissione dovrà presentare una nuova *road map* per lo sviluppo delle FER dopo il 2020.

Sfide e opportunità da cogliere

Quest'insieme di provvedimenti non ambisce solo a combattere i cambiamenti climatici, ma mira da un lato ad accrescere l'indipendenza energetica dell'Europa

dalle fonti fossili importate da paesi terzi e dall'altro a fare dell'UE il capofila dell'energia verde

Si vuole dare un impulso decisivo allo sviluppo di un'economia a basso tenore di carbonio, libera – in prospettiva – dall'influenza dei combustibili fossili, che si ponga come leader sui mercati delle nuove tecnologie energetiche, promuovendo la nascita o la diffusione di nuove industrie e settori produttivi e cambiando in modo permanente le modalità di produzione e di consumo.

Il ruolo di esempio per l'intera comunità internazionale che l'Europa ha deciso di svolgere sul terreno dell'energia e dell'ambiente deve spingere le istituzioni comunitarie a vestire i panni di negoziatore principale, che sia in grado di tracciare le direttrici di fondo e spendere la propria autorevolezza in materia per un nuovo accordo globale post-Kyoto che includa Stati Uniti, Cina, India e tutti gli altri grandi emettitori.

Le politiche europee da sole potranno poco, anzi rischiano di spiazzare l'apparato produttivo dell'Unione in una competizione internazionale che non rispetti alcuna regola di salvaguardia ambientale. Le esenzioni per settori in pericolo di delocalizzazione ambientale lo dimostrano e chiariscono che l'imposizione di vincoli contro le emissioni in una parte del mondo rischia semplicemente di far migrare le attività produttive a più alto impatto ambientale dove le regole non ci sono o non sono stringenti, con l'unico effetto di spostare le emissioni in altre zone azzerando i vantaggi a livello globale. Il rischio è che il sistema europeo di scambio di emissioni, pur riveduto e corretto con gli ampliamenti e le esenzioni considerate, possa essere eccessivamente oneroso o peggio inefficace se isolato rispetto alla regolamentazione degli Stati Uniti e di due grandi paesi emergenti come Cina e India.

Arrivare come leader morali al tavolo dei negoziati globali non dovrà significare arroccarsi su posizioni precostituite, ma cercare di guidare il processo verso un ef-

fettivo ed efficace perseguimento dell'interesse pubblico globale ed europeo. Per questo fin d'ora è necessario riflettere su interessi e strategie dell'UE e degli Stati membri e sulle linee di negoziazione che si vorranno seguire in sede internazionale.

La sfida delle emissioni passa comunque di necessità per un forte incremento dell'efficienza energetica. Un percorso basato sul miglioramento dell'intensità energetica e carbonica (ovvero quanta energia è utilizzata e quanto carbonio viene emesso per unità di PIL), deve considerare che i margini di miglioramento dovuti alla trasformazione strutturale degli apparati produttivi e dei settori civile e del trasporto nei paesi di nuova adesione o all'efficientamento in corso dei paesi fondatori è destinato ad esaurirsi.

Ulteriori miglioramenti dell'efficienza energetica dovranno essere supportati da innovazioni in tutti i principali settori e da investimenti adeguati. Saranno quindi necessarie politiche appropriate, ora di competenza degli Stati membri, ma che in futuro richiederanno un maggior coordinamento a livello europeo.

Le fonti rinnovabili, al pari degli incrementi di efficienza, chiamano in causa il bisogno di una trasformazione tecnologica di portata rivoluzionaria che richiede una forte capacità di innovazione e una massa critica in termini sia di investimenti che di possibilità produttive tale da fronteggiare la competizione di altri sistemi leader nelle tecnologie verdi. Il rischio da evitare, infatti, è che a una dipendenza dalle fonti fossili si sostituisca nel medio termine una dipendenza tecnologica da paesi extraeuropei. Allo stato attuale nello scacchiere competitivo internazionale si confrontano USA, Giappone e Germania, che grazie ad una politica lungimirante è riuscita a raggiungere una posizione di vertice in queste tecnologie, impiegando al meglio le leve di *policy* che l'Europa consente, dagli aiuti di Stato ai fondi europei messi a disposizione per la riunificazione.

L'incremento della quota di rinnovabili sul totale di energia prodotta, come le esigenze di incrementi dell'efficienza, prospettano una domanda per le tecnologie verdi in forte crescita, di cui si avvantaggerà chi riuscirà a porsi sulla frontiera dell'innovazione e chi avrà dimensioni economiche, ma non solo, tali da sviluppare le innovazioni su larga scala e imporre le proprie traiettorie tecnologiche. La costruzione di piattaforme di ricerca europee e di filiere produttive per le *green technologies* che non siano confinate in singoli Stati membri, per quanto cruciali, è fondamentale per garantire che l'Europa tutta sappia affrontare le sfide che le trasformazioni negli Stati Uniti e nei paesi emergenti imporranno in questi settori strategici nel futuro.

L'efficienza energetica e le energie rinnovabili si presentano quindi come ambiti in cui la transizione verso un nuovo sistema di produzione e consumo dell'energia non si concretizza solo in un aggravio di costi – pur rilevanti – ma genera anche una vasta gamma di nuove opportunità economiche per le imprese, per interi settori produttivi e per i sistemi paese e l'Europa nel suo complesso.

Rendere la domanda di energia più efficiente ha voluto dire per alcuni paesi modificare i consumi di energia e quindi imporre – e far rispettare – standard minimi diretti a favorire la maggiore efficienza di edifici, elettrodomestici, impianti industriali, mezzi di trasporto. Significa anche notevoli risparmi nei consumi finali di energia e nelle risorse investite nel settore elettrico. Il caso emblematico è quello della Danimarca, che ha mantenuto i consumi stabili negli ultimi venticinque anni e, grazie ad un forte sviluppo delle FER, è divenuta un esportatore netto di energia.

A livello globale gli investimenti finanziari e reali nelle tecnologie verdi hanno già raggiunto livelli impressionanti, dell'ordine di 200 miliardi di dollari; ormai più del 20% della nuova capacità di generazione elettrica in-

stallata è costituita da impianti di rinnovabili. Si stima che per la sola Europa l'investimento nel settore delle FER abbia raggiunto la cifra di quasi 40 miliardi di dollari l'anno e un numero di occupati diretti nel settore pari a circa 400.000, con previsioni al 2020 dell'European Renewable Energy Council (EREC) che ipotizzano 2 milioni di persone impiegate se gli obiettivi europei saranno perseguiti con tenacia. L'impegno dei paesi europei su questa strada è ulteriormente testimoniato dal fatto che nel 2007 la Germania è risultata il primo investitore in nuova capacità rinnovabile installata a livello globale con un impegno di oltre 12 miliardi di euro, seguita dalla Cina (10 miliardi) e dagli Stati Uniti, e poi di nuovo da un paese europeo come la Spagna e da un colosso delle tecnologie avanzate quale il Giappone, secondo le stime Ren21. Sempre a livello globale è l'eolico ad avere il passo più veloce, infatti gli investimenti in questa fonte nel 2007 hanno rappresentato circa il 47%, mentre il solare fotovoltaico circa il 30% e il solare termico un ulteriore 9%. Ma anche le altre fonti rinnovabili sono state oggetto di cospicui investimenti a partire dai circa 3 miliardi di euro per la produzione di biocombustibili agli oltre 15 miliardi per il grande idroelettrico.

Una strategia ampia e flessibile di diversificazione delle fonti di offerta e la necessità di evitare situazioni di *lock-in* tecnologico, infatti, rendono l'utilizzo massiccio di un ampio ventaglio di fonti rinnovabili (eolico, solare, biomasse ecc.) una scelta quasi obbligata per tutti al fine di non ridurre le opportunità del futuro limitandosi ad una o pochissime opzioni energetiche, sfruttando al meglio le diverse conformazioni geomorfologiche e climatiche dei singoli paesi. Se si guarda ad esempio alla produzione di elettricità, che è il principale prodotto delle rinnovabili (anche se in futuro è possibile un ruolo crescente nella generazione di calore soprattutto in ambito civile), ormai a livello europeo circa il 15% proviene da FER.

Per saggiare le potenzialità di questo percorso basta soffermarsi sulle due fonti rinnovabili oggi maggiormente al centro dell'attenzione pubblica: eolico e solare. L'eolico è la fonte attualmente in fase di maggior diffusione, complice un'alta maturità tecnologica e un livello di costi relativamente basso rispetto alle altre FER: la produzione di elettricità da eolico ad esempio è passata dai 70,5 TWh del 2005 agli 82 del 2006 e si suppone che l'incremento nel biennio 2007-08, pur in assenza di dati certi, sia stato ancor più significativo. La metà dell'elettricità prodotta dal vento nel 2006, secondo i dati EREC, ha avuto origine in Germania (30,7 TWh), seguita dalla Spagna (23 TWh) che dal 2000 ha più che quintuplicato la sua generazione eolica e dalla Danimarca (6,1 TWh).

L'eolico vede l'Europa nel ruolo di *first mover* sia dal lato dell'offerta, con le principali imprese a livello internazionale e l'entrata nel settore di tutti i produttori di tecnologia e delle *utilities* più importanti a livello continentale, sia dal lato della domanda visto che sul territorio europeo si stima che oggi sia presente circa il 60% della capacità installata, come dimostrano le esperienze di Germania e Spagna, che rappresentano rispettivamente il 23% e il 16% dell'energia eolica installata globale.

Non è un caso perciò che tre delle quattro principali (per potenza globale installata) aziende operanti nel settore siano europee, ovvero la danese Vestas, che precede la statunitense GEWind, la tedesca Enercon e la spagnola Gamesa.

Le ricadute economiche e occupazionali di questo primato sono enormi. Nel caso della Danimarca, ad esempio, gli impianti eolici rappresentano la prima voce delle esportazioni. Considerevoli sono anche le ricadute occupazionali, dirette e indirette. In Europa, infatti, l'industria eolica vede impegnati circa 150.000 addetti, pari a quasi la metà degli occupati nell'intero settore delle FER e con una concentrazione soprattutto in quei paesi in cui

si produce tecnologia e si assemblano gli aerogeneratori, Germania e Danimarca in testa. Le possibilità di sviluppo saranno ancora più significative se effettivamente decolleranno i numerosi progetti di campi eolici off-shore attualmente in fase di studio e se i paesi europei sapranno consolidare le proprie capacità di esportatori di tecnologia verde.

Il solare invece è in prospettiva la fonte su cui si ripongono le maggiori speranze, anche se attualmente la sua penetrazione è ancora estremamente limitata, seppur in rapida espansione. A livello europeo, infatti, il solare nel 2006 ha coperto circa lo 0,1% della domanda interna di energia e il suo contributo alla produzione di energia elettrica è cresciuto da 1,5 a 2,5 TWh tra il 2005 e il 2006, ovvero 1/30 dell'eolico, ben lontano dall'obiettivo europeo di 180 TWh nel 2020. Questa FER ha visto però un forte incremento di capacità installata che per quanto piccola è decuplicata, secondo i dati EREC, tra il 2002 e il 2006 passando da 0,32 a 3,5 GWp: per il solare in questo arco di tempo il tasso di crescita annuale è stato pari a circa il 74%, praticamente quattro volte quello dell'eolico nel medesimo periodo, ovviamente partendo da un livello molto inferiore.

Quella solare è una fonte caratterizzata da tecnologie in evoluzione e ben lontane dal grado di maturità: per questo l'energia solare presenta ancora costi troppo alti a fronte di basse prestazioni, soprattutto se paragonata ai combustibili fossili o all'eolico. Proprio per questo, però, è la fonte che presenta le opportunità maggiori. Si tratta di tecnologie che richiedono forti investimenti in R&S che ne migliorino prestazioni e costi, che consentano nel medio termine di acquisire o quantomeno di contendere la leadership in una fonte che è potenzialmente strategica in un futuro ad "emissioni zero". Oggi le imprese europee si confrontano infatti con concorrenti internazionali estremamente attivi. A fianco della tedesca Q-Cells, nel 2007

leader del settore, e Intersolar agiscono colossi come la giapponese Sharp o la cinese Suntech oltre e vari altri concorrenti sempre cinesi, giapponesi o americani.

Una precondizione per il decollo del solare, così come delle altre rinnovabili, è la creazione di una domanda stabile, e quindi di un mercato destinato ad ampliarsi nel tempo, che possa essere terreno favorevole per la diffusione e lo sviluppo di questa tecnologia. A questo riguardo, infatti, nulla è predeterminato: l'attuale struttura di prezzi relativi fornisce assai scarsi incentivi all'utilizzo di FER, ma interventi e politiche efficaci, fiscali, regolatorie e finanziarie, di carattere principalmente nazionale, si sono dimostrate in grado di orientare la miriade di decisioni prese dal basso dai singoli investitori e consumatori di energia e di favorire la diffusione delle energie verdi.

I sistemi di incentivazione sono quindi fondamentali per la capacità di affermazione delle FER, almeno a questo livello delle conoscenze scientifiche e tecnologiche. Questi sistemi variano ampiamente in Europa sia nelle tipologie che nelle modalità di attuazione ovvero rispetto al disegno di questi meccanismi di sostegno all'adozione di fonti di energia pulita all'interno di un quadro regolamentare e autorizzativo stabile ed efficace. Spesso, infatti, al di là della rilevanza economica degli incentivi posti in essere, la differenza in termini di risultato è determinata dagli *iter* autorizzativi, dalla semplicità delle procedure, dalla chiara definizione delle responsabilità istituzionali dei diversi livelli di governo, oltre che da problematiche tecniche legate, per esempio, ai problemi di interconnessione con le reti di distribuzione. Accanto ai brillanti risultati di paesi come Danimarca, Germania e Spagna, vi sono quindi anche casi di insuccesso, oppure interventi eccessivamente onerosi per la collettività. Un confronto sempre più serrato sulle politiche e sui sistemi di incentivazione dei singoli Stati membri e degli altri principali paesi potrà però garantire la diffusione di *best prac-*

tices a livello europeo, consentendo ai singoli contesti nazionali di adottarle adeguandole alle proprie realtà. Un elemento di riflessione che si potrà porre in futuro, riguarderà l'eventuale necessità di uno schema regolatorio comune per le FER, almeno nelle linee generali, tra i paesi dell'UE, che possa garantire al meglio la possibilità di diffusione delle rinnovabili e lo sviluppo di una filiera dell'offerta europea.

Il successo di alcuni paesi europei però dimostra che questo non basta, e accanto alla creazione di un mercato stabile destinato a crescere nel tempo sono necessari interventi che sostengano la formazione di una filiera industriale delle rinnovabili in grado di appropriarsi degli sviluppi della tecnologia e di applicarla su vasta scala, contribuendo a sua volta a spostare la frontiera delle tecnologie verdi generando innovazioni di prodotto e di processo e *know how* diffuso. Il caso tedesco, da questo punto di vista, può insegnare qualcosa: la Solar Valley e gli altri operatori tedeschi in campo ambientale hanno infatti goduto di un sapiente utilizzo della gran parte degli aiuti di Stato comunitari destinati a questi settori (più del 60% del totale europeo tra il 2004 e il 2006), del supporto dei fondi strutturali destinati all'ex Germania orientale, dove gran parte di queste imprese è localizzata, e di altre politiche nazionali. Sfruttando con una visione di lungo periodo gli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Europa nonché le leve di politica industriale e ambientale è quindi possibile far emergere settori tecnologicamente avanzati, altamente competitivi a livello globale e anche ad alta intensità di lavoro.

I percorsi possibili sono ovviamente molteplici, tanti quanti sono i gradi di libertà delle regole europee e le potenziali combinazioni dei diversi strumenti di *policy*, nazionali ed europei, a disposizione. Si tratta di disegnare percorsi, che all'interno di un quadro condiviso, consentano di sfruttare al meglio le capacità tecnologiche,

le potenzialità geomorfologiche, lo stato delle conoscenze e il livello di ricerca e innovazione di ciascun paese in settori in cui l'Europa tutta si gioca una grossa parte delle sfide di domani.

Un ulteriore elemento di queste sfide sarà rappresentato dal coinvolgimento dei paesi extraeuropei a noi vicini nello sforzo di generare energia verde. Per farlo è necessario rafforzare la capacità dell'UE di agire verso l'esterno come un attore il più possibile unitario, soprattutto nella progettazione di accordi e di legami strutturali come infrastrutture e interconnessioni tra paesi terzi e l'Europa.

Le infrastrutture energetiche costituiscono infatti un tema cruciale. Per un effettivo sviluppo delle fonti rinnovabili e delle tecnologie per l'efficienza energetica sarà determinante l'evoluzione delle reti di trasmissione e distribuzione. Il passaggio dalle reti tradizionali alle reti del futuro è centrale per garantire un effettivo raggiungimento degli obiettivi senza compromettere l'affidabilità dei sistemi energetici. Da reti con limitate interconnessioni internazionali, dimensionate per esigenze regionali/locali, controllate centralmente, collegate a poche grandi centrali elettriche, monodirezionali (dal produttore al consumatore) e con diversi sistemi commerciali e regolatori si dovrà progressivamente passare a reti bidirezionali, in grado di supportare la generazione distribuita da fonti rinnovabili non programmabili e di gestire la domanda, e basate su un assetto regolatorio e commerciale che favorisca le interconnessioni transfrontaliere. Investimenti in questo senso richiedono un impegno anche finanziario di dimensioni notevoli, e l'Europa con la Second Strategic Energy Review si sta giustamente interrogando sulle opzioni, le opportunità e le scelte da compiere in una fase critica come quella attuale.

Il boom di investimenti nelle fonti rinnovabili va considerato strutturale, nonostante lo stato di crisi in cui ver-

sano le principali economie globali. È infatti ormai diffuso nell'opinione pubblica, negli esperti e nei *policy makers*, il convincimento che proprio un sostegno forte allo sviluppo di tecnologie verdi possa costituire un volano per uscire dall'*empasse* attuale, oltretutto percorrendo una traiettoria virtuosa nel lungo periodo, e non viziata da logiche attente solo alle condizioni presenti.

Le politiche europee, che stabiliscono la creazione di un mercato per l'energia rinnovabile caratterizzato da una domanda crescente nel futuro, le attese per le politiche della nuova amministrazione statunitense che puntano allo sviluppo dei *green sector*, ma anche la crescente attenzione ai problemi ambientali nei paesi emergenti, costituiscono tutti fattori che indicano che sulla trasformazione in senso sostenibile dell'attuale modello di produzione e consumo, *in primis* dell'energia, si giocherà una delle importanti partite del futuro.

L'UE, forte di un consenso dei suoi cittadini che in questo obiettivo hanno ritrovato uno dei motivi ispiratori della costruzione europea, ha mosso i passi iniziali di un percorso lungo e complesso, in cui l'Europa non può rimaner sola: esser stati i primi a impegnarsi, non dà solo opportunità da cogliere, ma anche la responsabilità di indicare i passi successivi che si vuole compiere e di sedersi al tavolo globale con idee e proposte che tutti possano discutere.

Uno sviluppo europeo per l'energia nucleare?

Lo sviluppo dell'energia nucleare è un tema che necessita di essere affrontato all'interno di una visione strategica di politica energetica e con un respiro quantomeno europeo.

Il nucleare è per l'Europa una fonte sussidiaria delle fonti fossili, in grado di produrre grandi quantità di energia senza emissioni di gas serra, con ricadute benefiche

per la competitività dei sistemi europei, per la sicurezza degli approvvigionamenti e per la stabilità dei prezzi. Eppure è ancora caratterizzata da numerosi aspetti controversi: le dimensioni e la finanziabilità degli investimenti richiesti, le modalità di scelta e di coinvolgimento delle popolazioni, il rischio regolatorio/autorizzativo, i tempi di costruzione, il problema e i costi del trattamento delle scorie, i costi di smantellamento, e non ultimo il problema della proliferazione nucleare. Gestire la generazione elettro-nucleare significa gestire un sistema, non un semplice impianto di produzione.

Considerando questo insieme di fattori, appare difficile pensare che il nucleare possa giocare un ruolo sostanziale nel mix energetico globale entro il 2020. Un ruolo importante potrà essere esercitato in un arco di tempo più lungo, quando le possibilità di innovazione tecnologica e lo sviluppo di una strategia europea condivisa permetteranno di affrontare meglio le difficoltà attuali.

All'interno di questa logica necessaria, lo sviluppo di un programma nucleare a livello di ogni singolo Stato membro comporta almeno tre problemi di compatibilità generale con il quadro della politica energetica europea.

a) Gli investimenti in questa filiera energetica, che richiedono tempi necessariamente lunghi e dimensioni inusitate, aprono interrogativi circa la compatibilità, sia con le attuali logiche di mercato su cui si vorrebbe basato il settore energetico europeo sia con la possibilità di introdurre elementi distorsivi come eventuali incentivi pubblici.

b) Tali investimenti sono a tutt'oggi considerati pericolosi e rischiosi anche nel lungo termine e richiedono una dimensione di consenso politico estremamente ampio e duraturo (ovvero che non si modifichi al variare di maggioranze e governi), che comporti un'assunzione di responsabilità collettiva nei confronti dei rischi di una scelta strategica come quella nucleare, forse poco compatibili con i cicli politici nazionali ed eu-

ropei, se non si sviluppa una cultura condivisa e non polarizzata del nucleare.

c) La decisione di avviare un programma nucleare esula dall'alveo puramente nazionale e deve necessariamente rispondere a una logica europea, che tutt'ora stenta ad affermarsi. Ad oggi non esiste una politica comune su tecnologia, sicurezza, scelta dei siti, combustibile e gestione delle scorie, né istituzioni e norme di stampo europeo che non facciano procedere i paesi in ordine sparso.

Tre precondizioni, oggi assenti, sono quindi necessarie per lo sviluppo dell'energia nucleare: stabilità e consenso per le decisioni di un paese, regole e istituzioni per un mercato del nucleare, quadro europeo favorevole e coerente.

Riflettere sulle possibilità di sviluppo di un programma nucleare significa interrogarsi su una serie di criticità che tutti gli Stati europei devono necessariamente fronteggiare.

Innanzitutto è necessario un "governo del sistema nucleare", che coinvolga tutte le parti interessate e abbia un adeguato riconoscimento istituzionale, ad esempio una sorta di Consiglio nucleare rappresentativo di imprese, sindacati, istituzioni territoriali, consumatori, oltre ovviamente agli esperti, che funga da regia e garanzia per un eventuale programma nucleare.

Bisogna arrivare inoltre a una scelta all'interno delle opzioni di tecnologia nucleare disponibili sapendo che questa coinciderà con la scelta del primo reattore che verrà installato in un eventuale programma nucleare. La scelta della tecnologia dovrà avvenire infatti attraverso un accordo tra il *pool* di imprese energetiche partecipanti al programma e agli investimenti nell'installazione di capacità nucleare da un lato e i fornitori di tecnologia dall'altro, che ormai forniscono esclusivamente l'elemento tec-

nico delle parti di impianto in questione non permettendo più l'acquisizione delle licenze e quindi il trasferimento del *know how* tecnologico.

In terzo luogo è necessario siglare accordi internazionali per la ricerca, lo sviluppo, la formazione e la condivisione del *know how*, per l'individuazione delle imprese o dei gruppi di imprese per la costruzione degli impianti, per la filiera del combustibile nucleare, in cui l'autorità politica deve svolgere la propria parte nella scelta di un sistema che un programma nucleare comporta. A questi accordi si aggiungono quelli su un'autorità sovranazionale o sulle modalità di coordinamento/mutuo riconoscimento tra autorità dei singoli Stati membri e sui programmi europei di R&S.

Non trascurabile inoltre è l'impegno finanziario legato allo sviluppo di una nuova capacità nucleare, che per singolo impianto si aggira intorno ai 5 miliardi di euro (ritardi e impedimenti vari esclusi), un impegno rilevante soprattutto in una fase di difficoltà delle istituzioni finanziarie come quella attuale e caratterizzato da una prevalenza di costi fissi di investimento che richiedono molti anni di regolare funzionamento dell'impianto prima di garantire un ritorno economico.

È fondamentale un ruolo proattivo delle imprese interessate, a cui spetta la ricerca del sito d'installazione dell'impianto, svolta attraverso il continuo rapporto con l'agenzia preposta alla sicurezza e con le autorità politiche, di tutti i livelli territoriali, per arrivare a scelte condivise tecnicamente fondate.

Altro aspetto fondamentale è lo sviluppo a livello europeo di un piano credibile per la gestione dei rifiuti radioattivi e dello smaltimento, quindi la creazione di una filiera dei rifiuti che consenta una gestione integrata del processo.

È necessaria anche una comunicazione costante e continua, chiara e trasparente, rispetto all'opinione pub-

blica, per creare le condizioni di accettabilità sociale dell'energia nucleare.

Un ultimo aspetto trasversale a tutte le problematiche esposte riguarda il problema della proliferazione nucleare, che la decisione di un qualsiasi programma nucleare apre a livello internazionale.

Una direttiva sull'energia nucleare sarebbe l'occasione per affrontare in modo sistemico le criticità sul tappeto all'interno di un quadro europeo il più possibile coerente, in modo da ridurre la confusione generata dall'esistenza di diverse iniziative, in corso o annunciate, in Europa.

Nell'elaborazione di strategie energetiche (nazionali ed europee) che includano il nucleare è necessario anche affrontare il tema dell'avanzamento culturale e di politica industriale che queste scelte richiedono. Tutti i programmi nucleari realizzati sono stati pensati in contesti non liberalizzati, e questo richiede oggi uno sforzo di elaborazione, anche teorica, per coniugare il funzionamento dei mercati energetici, compreso il nucleare, con iniziative di politica energetica-industriale di sistema, che richiede necessariamente un'attività di programmazione e di coordinamento da parte dell'autorità pubblica.

Il rischio è di trovarsi schiavi di una polarità ideologica tra una visione mercatista e una dimensione pianificatrice, che impedisca di sviluppare laicamente soluzioni adeguate alle esigenze del sistema energetico nazionale ed europeo. Per ovviare a questo rischio a maggior ragione appare necessario un approccio europeo che instradi il dibattito sui binari di una riflessione condivisa che permetta di affrontare i nodi dei modelli di sicurezza, dell'integrazione delle reti, del rapporto tra capacità installata nei diversi contesti nazionali e mercato europeo e, non ultimo, della creazione di una fondata fiducia dell'opinione pubblica in un'opzione nucleare realmente efficace e sicura.

Idee e proposte

Per un'Europa dell'energia

■ Attivazione di nuove strutture di coordinamento europeo dei regolatori (ACER) e degli operatori di rete (ENTSO), per un sostanziale trasferimento di poteri a regolatori forti e indipendenti a livello europeo in grado di supportare l'integrazione dei mercati dell'energia, avviando al contempo un percorso di armonizzazione dei poteri regolamentari delle autorità nazionali

■ Trasformazione degli attuali regimi regolatori e legislativi al fine di favorire gli investimenti infrastrutturali di importanza strategica per l'Europa e valorizzazione degli strumenti per aiutare gli operatori a concludere progetti complessi

■ Prosecuzione dell'impegno nella direzione di un progressivo incremento delle condizioni di stabilità e certezza degli indirizzi di *policy* e del quadro regolatorio di riferimento al fine di favorire gli investimenti di lungo periodo

■ Promozione dei diritti e delle tutele per i consumatori energetici, attraverso il pieno sfruttamento delle opportunità offerte dalla liberalizzazione e la revisione della regolazione tariffaria

■ Aumento della diffusione delle informazioni e delle condizioni di trasparenza nei mercati dell'energia

■ Elaborazione di una visione integrata, unitaria ed efficace a livello europeo della politica estera dell'energia e individuazione di istituzioni che esprimano autorevolmente la voce dell'Europa nelle contrattazioni e negli accordi bilaterali o multilaterali

Per un'economia a basse emissioni di carbonio

■ Individuazione di un High Level Group con il compito di elaborare le possibili linee strategiche per la riduzione delle emissioni di gas serra nei diversi contesti istituzionali multilaterali che potenzialmente emergeranno dopo la Conferenza di Copenaghen (cosa fare se l'Europa sarà sola con *cap and trade* vincolante e oneroso?) e che stili una *road map* per la negoziazione europea in sede internazionale

■ Elaborazione di uno schema quadro promosso dall'UE attraverso immediate ed estese consultazioni a livello globale per un accordo internazionale sul clima e l'ambiente che coinvolga il maggior numero possibile di paesi chiave nell'economia del pianeta, che delinei impegni precisi e affronti fin da subito il problema della ripartizione dei costi e del monitoraggio delle politiche

■ Definizione di una politica e di una *governance* della ricerca europea nelle tecnologie verdi, a partire dal rafforzamento e dall'effettiva attuazione del Piano europeo per le tecnologie energetiche

■ Creazione di una *task force* europea per l'efficienza energetica e in particolare per lo sviluppo della bioedilizia, della bioarchitettura, delle macchine e dei motori elettrici ad alta efficienza

■ Elaborazione di indicatori per la comparazione degli schemi regolatori per le rinnovabili tra i paesi dell'UE, per consentire l'individuazione delle *best practices* nazionali

■ Prosecuzione nella Second Strategic Energy Review, rafforzando le politiche e gli strumenti istituzionali e finanziari necessari per lo sviluppo delle *smart grids*

■ Strategie per la crisi: politiche di sostegno per un futuro a "impatto zero" per l'industria europea dell'auto

Per un futuro europeo del nucleare

■ Definizione di un quadro regolatorio e industriale europeo per lo sviluppo di un sistema nucleare sicuro e competitivo, secondo uno schema di "Stato regolatore/arbitro" del sistema e non attore diretto

■ Elaborazione di un piano europeo per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie di nuova generazione e la formazione e diffusione di competenze a livello continentale

■ Definizione di una strategia europea per la gestione di tutta la filiera e di tutti i processi legati al combustibile fossile e alla gestione delle scorie

■ Creazione e diffusione di una cultura "laica" e condivisa sul nucleare, attraverso il coinvolgimento dei diversi attori coinvolti (istituzioni, imprese, università, centri di ricerca, cittadini)

NOTE

[1] L'UE, in applicazione di tale principio, considera come valori di riferimento per calcolare l'incremento di temperatura massimo per evitare situazioni irreversibili i valori prevalenti in epoca preindustriale.

La Politica europea di sicurezza e difesa dopo Lisbona

Il documento sulla strategia europea di sicurezza "Un'Europa sicura in un mondo migliore" varato dal Consiglio europeo nel 2003 (integrato nel dicembre 2008) – nel quale si sosteneva che per la sua popolazione e la sua economia «l'Europa è inevitabilmente un attore globale» – rappresenta un elemento centrale dal quale far ripartire la nostra riflessione sulla Politica europea di sicurezza e difesa (PESD). Anche se è difficile considerare l'Europa come un attore geopolitico ben definito, alla stessa stregua delle altre potenze politiche tradizionali, il documento delineava finalmente un'assunzione di responsabilità europea dal carattere fortemente unitario. Diverse sono le questioni che mettono in gioco la responsabilità dell'Europa in materia di sicurezza comune: il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la criminalità organizzata, i conflitti regionali, gli Stati dalle fragili strutture istituzionali spesso venate anche da tentazioni separatiste. Problemi intrecciati e che, per la loro natura, hanno una durata ampia, che travalica gli eventi degli ultimi anni e si estende anche agli scenari futuri.

La capacità delle operazioni in ambito PESD era stata notevolmente ampliata dal Trattato costituzionale, firmato a Roma il 23 ottobre 2004, che annoverava fra i compiti delle cosiddette "missioni Petersberg" anche le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di disarmo, di stabilizzazione dei conflitti, di lotta al terrorismo, anche nei territori di Stati terzi, e di consulenza militare. Estremamente importante era, tra le riforme istituzionali che toccavano direttamente il settore della politica di sicurezza e difesa, quella riguardante l'alto rappresentante che, con il Trattato costituzionale, diventava ministro degli Esteri dell'Unione europea, con la doppia veste di

membro della Commissione europea e del Consiglio affari esteri. Competente nel coordinamento degli aspetti civili e militari della strategia europea, il ministro avrebbe dovuto agire di concerto con il Consiglio, che adottava decisioni, stabilendo obiettivi, portata e modalità delle operazioni. Dal canto suo, il Comitato politico di sicurezza (COPS) continuava a contribuire alla definizione della politica di difesa e controllava la corretta attuazione delle decisioni del Consiglio. La nuova denominazione "ministro degli Esteri" marcava dunque la volontà di conferire una maggiore coerenza e unitarietà all'azione esterna e di difesa dell'UE; intenzione questa che si rifletteva anche in un'altra modifica di natura istituzionale, ossia nell'estensione del mandato del presidente del Consiglio europeo a due anni e mezzo. Nonostante la dimensione più ampia assunta dalla PESD nell'Unione europea e l'intento di perseguire l'obiettivo di una difesa comune, permanevano ancora alcuni contrappesi che trattenevano le spinte verso la difesa europea. Se da un lato, infatti, la PESD si sviluppava introducendo la clausola di solidarietà (relativa all'impegno degli Stati membri all'assistenza reciproca in caso di attacco terroristico o calamità naturale), dall'altro la politica di difesa rimaneva ancora agganciata alla NATO, sia nella legittimità della sua azione sia nell'impiego dei mezzi e capacità militari. In questo quadro giuridico le clausole di flessibilità previste dal Trattato costituzionale garantivano la libertà di promuovere cooperazioni tra gli Stati membri, ma nel contempo riaffermavano di fatto il metodo intergovernativo che il Trattato, proprio con il suo stesso riferimento alla Costituzione, sembrava voler se non altro attenuare. La ben nota amara sorte toccata al Trattato costituzionale ha bloccato i processi di una più efficace integrazione nel comparto della difesa. Grazie al responsabile impegno di alcuni Stati membri è stata messa in campo un'intensa attività diplomatica culminata nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre

2007 che, in questa sede, seguiremo solamente per i profili in materia di difesa. In particolare, nel Trattato di Lisbona, per quanto sia stata abbandonata ogni suggestione federalista (come quella del ministro degli Esteri europeo), vengono però confermate le funzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, che è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata d'intesa con il presidente della Commissione e ricopre anche il ruolo di commissario per le Relazioni esterne e di vice presidente della Commissione stessa. Il suo ruolo di coordinamento della politica estera e di difesa, attraverso gli organi all'uopo predisposti (il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia europea di difesa, il Consiglio relazioni esterne) gli conferisce «il potere di attuazione delle politiche in questo settore in qualità di mandatario del Consiglio». Il "doppio cappello" di cui, a norma del Trattato di Lisbona, dovrebbe disporre l'alto rappresentante, radicato sia nel Consiglio che nella Commissione, dovrebbe conferire maggiore coerenza all'azione esterna e di sicurezza dell'Unione. È sicuramente molto, ma non basta. Infatti, se è indubbio che l'Unione europea ha conseguito risultati incoraggianti (tanto più se si considera che la PESD ha mosso i suoi primi passi solo verso la fine degli anni Novanta lanciando una quindicina di operazioni), riuscendo a dare un contributo importante e, in taluni casi, cruciale sia in campo civile sia in campo militare, rimangono tuttavia alcune carenze che limitano le capacità europee di intervento e, conseguentemente, l'efficacia delle operazioni. Carenze che inevitabilmente sono strettamente legate alla debole struttura del più generale assetto politico-istituzionale. Infatti, le politiche di difesa, pur rappresentando un significativo passo avanti in direzione di una più forte solidarietà politica tra gli Stati membri dell'UE, proprio per la intrinseca delicatezza della materia, sono e, anche dopo Lisbona, rimarranno di esclusiva competenza intergover-

nativa. In questo quadro l'attività decisionale, ai vari livelli politici e militari, diventa molto complicata, con inevitabili duplicazioni e prolungati ritardi.

Il ruolo del Parlamento nell'allargamento del consenso verso la PESD

Per quanto nel corso degli anni siano stati fatti notevoli passi avanti, nel campo della difesa comune permane ancora una marcata divaricazione fra l'Europa sperata e l'Europa possibile. Le motivazioni di tale divaricazione, strettamente connesse alla storia del processo di integrazione europea e alla forte sensibilità degli Stati in materia di politica estera e di difesa, sono ben note. Pertanto, senza entrare nel campo affascinante dei desideri per l'Europa sperata, in questa sede, fermamente ancorati alla vigente cornice istituzionale, con tutti i relativi vincoli, ci limiteremo ad individuare alcuni gangli che opportunamente sollecitati potrebbero contribuire a migliorare la Politica europea di sicurezza e difesa. Come si è detto, con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sono stati fatti numerosi passi avanti. Per quanto siano stati introdotti nella PESD elementi di semplificazione e di flessibilità, nel complesso, in seno all'UE, si assiste ad una dispersione del potere politico e ad una istituzionalizzata frammentazione delle decisioni e delle responsabilità, che spesso dilatano i tempi in maniera eccessiva. Senza entrare nel merito della discussione tecnica sugli strumenti e le istituzioni della PESD, in questa sede ci preme avanzare una proposta concreta di immediata realizzazione che, senza comportare alcuna modifica degli attuali delicati equilibri istituzionali, utilizzi il potenziale democratico del Parlamento europeo, come antidoto contro la dispersione, nella prospettiva di contribuire a rafforzare il consenso politico intorno alle decisioni in materia di difesa europea, soprattutto nei casi più difficili in cui potrebbe risultare arduo raggiungere l'unanimità richie-

sta in alcune istituzioni. In estrema sintesi, dunque, ferme restando tutte le varie responsabilità decisionali delle istituzioni dell'UE e nel pieno rispetto delle prerogative e dei limiti attualmente imposti dai trattati, dai regolamenti e dalla prassi, al Parlamento europeo, si propone che quest'ultimo alzi il livello di attenzione politica finora prestata nei confronti della PESD. Sin dalla prossima legislatura, attraverso un più accentuato attivismo dei gruppi parlamentari e dei singoli deputati, utilizzando tutti i propri poteri, prerogative e opportunità, il Parlamento europeo potrebbe dare un contributo determinante a costruire e diffondere un'autentica cultura della difesa comune europea al di là delle resistenze di certi Stati membri dell'Unione tuttora nostalgicamente sensibili alla retorica degli interessi nazionali. In attesa di una grande riforma di più marcata ispirazione federalista del Parlamento, ancora lontana nel tempo, questa nostra proposta potrebbe rappresentare un immediato passo avanti.

Pertanto sarebbe molto importante e significativo che la spinta in direzione di una maggiore valorizzazione del ruolo più squisitamente politico del Parlamento partisse dai deputati italiani. Ciò premesso si propone quindi che nei programmi dei candidati alle prossime elezioni per il Parlamento europeo sia inserito e fatto proprio uno specifico impegno aggiuntivo, che preveda l'attivazione, con il coinvolgimento anche e soprattutto dei deputati degli altri Stati, di opportune iniziative politiche e culturali, dentro e fuori le aule parlamentari (quali ad esempio sedute tematiche dell'Assemblea o delle Commissioni, audizioni, interrogazioni, convegni, studi e pubblicazioni) finalizzate a promuovere e rilanciare una più costante e vigile attenzione del Parlamento sulle questioni della politica estera e della difesa.

Pur tenendo ben presente che le iniziative eventualmente messe in cantiere dai parlamentari in materia di politica estera e di difesa si muoverebbero esclusivamen-

te nel solco delle azioni di *moral suasion*, si ritiene però che esse, oltre ad avere un forte significato politico in termini di valorizzazione dell'alto potenziale democratico del Parlamento stesso (l'unica istituzione europea eletta direttamente dai cittadini dei ventisette Stati) consentirebbero di raggiungere comunque, senza eccessive difficoltà e in tempi brevi, i seguenti due obiettivi:

a) allargare il consenso politico intorno alle decisioni sensibili, sostenendo gli sforzi delle altre istituzioni europee al fine di una sempre maggiore integrazione anche nel comparto difesa, a partire da una più efficace utilizzazione delle risorse, che consentirebbe, come dimostrato in questo studio, un consistente taglio delle spese militari senza intaccare l'operatività complessiva delle Forze armate dell'Unione;

b) sensibilizzare in misura maggiore l'opinione pubblica, contribuendo a veicolare una consapevole e diffusa cultura della sicurezza, della politica estera e della difesa comune dell'Unione intese non come un vincolo, ma come un'opportunità. La sicurezza è un bene collettivo e indivisibile. È fondata su valori comuni condivisi da tutti in Europa e che, attraverso adeguate politiche di cooperazione finalizzate a promuovere la costruzione di un ordine internazionale democratico, vanno estesi anche agli altri paesi oltre i confini dell'UE. Nell'interesse della stabilità e della pace.

Maggiore integrazione e riduzione della spesa nel comparto della difesa

Le maggiori inefficienze del mercato dell'equipaggiamento militare in Europa derivano principalmente dalla sua eccessiva frammentazione, dall'esistenza cioè di mercati nazionali di piccola dimensione e praticamente impenetrabili, che impediscono il conseguimento di volumi di produzione che consentano di ammortizzare i costi di ri-

cerca e sviluppo (R&S) e ottenere le tipiche economie di scala e di apprendimento. Anche quando vengono attivati progetti multinazionali, i costi sono dilatati dalle distorsioni prodotte dalla transazione che avviene per raggiungere l'accordo tra le parti. Devono essere conseguiti, infatti, una serie importante di compromessi, dalle specificità militari del programma alle quote di produzione, oltre alle questioni burocratiche correlate all'uniformazione di tecniche di gestione differenti. Il lavoro, inoltre, è spesso allocato secondo la logica del *juste retour*, quindi in termini di equità e guadagno politico piuttosto che sulla base di criteri di efficienza economica (competizione e vantaggio comparato). La *governance*, infine, è lenta e burocratica, essendo regolata prevalentemente dal principio dell'unanimità.

La maggior parte delle attrezzature militari e di sicurezza viene acquistata sulla base di norme e procedure di aggiudicazione nazionali non coordinate. Si tratta di disposizioni che variano molto in termini di pubblicazione, di procedure di presentazione di offerte, di criteri di selezione e di attribuzione ecc. Questo carattere così eterogeneo sul piano giuridico costituisce un ostacolo grave alla creazione di un mercato europeo delle attrezzature militari e apre la via, in ampi settori del mercato della difesa in Europa, al non rispetto dei principi del Trattato.

Come conseguenza dell'eccessivo sostegno governativo alle industrie nazionali, l'Europa esibisce una considerevole duplicazione di programmi militari. La produzione di aerei da combattimento, per esempio, conta una media di circa 500 unità a programma, a fronte di quasi 2.000 negli Stati Uniti. Considerando che i costi di produzione si riducono del 10-12% circa per ogni raddoppio di produzione, i produttori americani usufruiscono di economie di scala che, in media, riducono i costi unitari di oltre il 20% (a parità di complessità tecnologica).

I governi dei paesi europei, in un contesto caratterizzato da risorse decrescenti e costi dei sistemi militari in-

tegrati in aumento, si trovano perciò di fronte alla scelta tra l'acquisto di sistemi d'arma moderni ed economici dagli Stati Uniti, con la possibilità anche di stipulare vantaggiosi accordi di *offset*, o predisporsi a migliorare l'efficienza della politica europea di *defence procurement* e delle sue industrie, tramite in primo luogo la creazione di un mercato unico europeo della difesa.

La creazione di un mercato unico significherebbe per i paesi dell'Unione europea un notevole risparmio percentuale annuo sulla spesa aggregata in *procurement* e in R&S.[1] Considerando che questa voce costituisce, in Europa, il 25% circa del budget totale riservato alle funzioni di difesa di un paese e che, complessivamente, è di 39 miliardi di euro circa, l'entità del risparmio che deriverebbe da una razionalizzazione della collaborazione militare in Europa è compresa tra i 3,3 e i 6,6 miliardi di euro l'anno.

Sono tre, specificamente, le possibili modalità di funzionamento di un tale mercato.

a) Completamente competitivo, tramite l'estensione delle regole di pubblico appalto proprie del settore civile. I ministri della Difesa rimarrebbero responsabili della politica nazionale di approvvigionamento militare, mentre i contratti verrebbero siglati dopo un'asta competitiva e con procedure trasparenti. Stime indicano che uno scenario di questo tipo comporterebbe un risparmio percentuale annuo da un minimo dell'8,5% a un massimo dell'11% (nel caso in cui il mercato fosse aperto anche a imprese non europee).[2] I risparmi che derivano da questa modalità di funzionamento sono prodotti esclusivamente da una situazione di competizione estesa, mentre rimarrebbero i limiti impliciti a una produzione a basse cifre e alla duplicazione di sistemi d'arma e programmi di R&S.

b) Con un'unica agenzia di approvvigionamento, con il compito di definire le priorità di un equipaggiamento standardizzato e quindi funzionale per tutte le Forze

armate europee, sia quelle che rimarrebbero sotto controllo nazionale, sia quelle che andrebbero a formare un eventuale esercito europeo (o forze speciali sotto comando comunitario), che produrrebbe un risparmio stimato da un minimo del 14,5% fino a un massimo del 17%. Tali economie sono prodotte da una situazione ideale di competizione e dalle economie di scala e apprendimento generate da un'alta produzione.

c) Misto (o *twin track*). In questa situazione il metodo competitivo si applicherebbe solamente all'equipaggiamento di piccola e media portata, mentre quello a più ampio contenuto tecnologico verrebbe prodotto tramite programmi di collaborazione. L'agenzia europea degli armamenti avrebbe il compito di promuovere e gestire i programmi di collaborazione in quest'ultimo settore, e agirebbe come una authority garante delle procedure di competizione nel primo. Il risparmio stimato in uno scenario di questo tipo andrebbe dall'11% nel caso in cui il lavoro fosse allocato sulla base del *juste retour*, al 14% nel caso in cui venisse diviso in base al vantaggio comparato di ciascun paese.

La Commissione europea ha pubblicato nel 2003 un Libro Verde con lo scopo di sviluppare, nel rispetto del principio di sussidiarietà, il dibattito sulla realizzazione di un quadro regolamentare adeguato in materia di acquisizione degli equipaggiamenti di difesa.[3] Nonostante le privatizzazioni e gli sforzi di ottimizzazione – si legge nel rapporto – il ruolo degli Stati è ancora predominante: sono clienti unici, esercitano la domanda dei prodotti in funzione delle esigenze militari connesse ai loro obiettivi strategici e definiscono così la dimensione dei mercati; influenzano il *know how* tecnologico e la competitività a lungo termine delle imprese intervenendo nel finanziamento alla ricerca e sviluppo; controllano il commercio tramite le licenze di esportazione e il rilascio delle autorizzazioni.

Il principale limite rimane il regime di deroga comunitario adottato dal 1958. La regolamentazione comunitaria in materia di appalti pubblici si applica agli appalti aggiudicati nel settore della difesa, infatti, fatto salvo l'articolo 296 che invoca l'esenzione a causa di essenziali interessi di sicurezza nazionale. Gli Stati membri hanno sempre usufruito dell'articolo 296 per le questioni altamente sensibili (segmento di mercato 1) e per sistemi d'arma complessi (segmento di mercato 2), spesso per articoli militari generici come fucili (segmento di mercato 3) e qualche volta anche per prodotti come stivali (segmento di mercato 4).[4] Infatti, solo il 10% circa degli ordinativi militari viene appaltato su base pubblica e paneuropea, rispetto al 25% del settore civile.[5]

Il Consiglio europeo di Bruxelles del novembre 2003 ha, in parte, dato seguito alle indicazioni del Libro Verde, creando l'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari.[6] L'Agenzia ha il compito di: identificare le future esigenze di capacità di difesa dell'UE, valutare gli impegni assunti dagli Stati membri, promuovere e coordinare l'armonizzazione dei requisiti militari; promuovere nuovi progetti multilaterali di cooperazione, la promozione di un approvvigionamento valido ed efficiente; contribuire a creare un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo; potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia europea nel settore della difesa.

L'Europa intende con tale strumento razionalizzare l'intero mercato degli armamenti, facendogli assumere gradatamente le funzioni e gli obiettivi dei diversi ambiti europei di collaborazione militare, quali l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, OCCAR) e il Gruppo armamenti dell'Europa occidentale (Western European Armament Group, WEAG), e dove possibile superandone i limiti.

Il 1° luglio 2006 è entrato in vigore il Codice di condotta sugli appalti pubblici della difesa approvato nel novembre 2005 dall'Agenzia europea per la difesa (European Defence Agency, EDA).[7] Il Codice, non legalmente vincolante, pur ponendosi chiaramente al di fuori del primo pilastro dell'UE, contribuisce ad aprire a una forma di concorrenza il mercato europeo delle acquisizioni militari, stabilendo una informativa sistematica ai partner sul lancio delle gare d'appalto nazionali che raggiungano il valore di almeno un milione di euro, tramite l'Electronic Bulletin Board. L'eventuale decisione da parte di uno Stato di non applicare il Codice deve essere giustificata sulla base di necessità operative urgenti o per motivi di sicurezza nazionale.

Sono esclusi dalle direttive del Codice, in ogni caso, l'approvvigionamento di armi, beni e servizi nucleari, chimici e simili, i programmi sviluppati in cooperazione e quelli di ricerca e tecnologia. Anche i segmenti di mercato 3 e 4 sono fuori dal suo campo di applicazione poiché trattasi di ambiti non prevalentemente militari, ma ciò li dovrebbe spingere verso le regole del mercato interno. In generale, il Codice si limiterebbe a incrementare la competizione in segmenti cruciali del mercato della difesa quali, in prevalenza, il 2, ma anche, in parte, il 3.[8]

L'efficacia del Codice di condotta dipenderà, in ogni caso, esclusivamente dalla effettiva volontà politica degli Stati membri di modificare il loro comportamento e accettare il ruolo dell'EDA di ente supervisore delle proprie pratiche di approvvigionamento.

Al 1° settembre 2007, ultimo rilevamento disponibile, quindici Stati membri hanno inserito 227 avvisi per un valore di circa 10 miliardi di euro, anche se solo due dei ventisei contratti assegnati sono *cross border*.

Se l'aggregazione delle esigenze militari dei paesi europei per conseguire economie di scala rimane un passaggio obbligato, i paesi che hanno una base industriale debole non possono accettare la fine del *juste retour* quan-

do si trovano a cooperare in programmi con paesi più competitivi. D'altro canto, il problema delle compensazioni deve essere risolto a monte; non deve riguardare, cioè, la creazione di linee d'assemblaggio o simili in ogni paese che partecipa e che compra la capacità militare prodotta (e dove possibile neanche altri progetti militari), ma è necessario creare un meccanismo compensativo. Per applicare un approccio primariamente commerciale al mercato europeo, sono necessarie due precondizioni: un numero sufficiente di programmi di cooperazione per gestire la *fair balance* lungo il periodo di tempo necessario; gli esecutivi nazionali devono accettare di perdere alcuni siti industriali a vantaggio di una efficiente divisione del lavoro a livello europeo.

La previsione e gestione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni fa parte integrante della politica industriale. Un'industria che riesce a risolvere le sfide poste dal mercato crea nuove opportunità e nuovi benefici, ma ci possono anche essere dei costi dovuti agli adattamenti, compresa la perdita di posti di lavoro, in determinate regioni e/o specializzazioni. La necessaria ristrutturazione del mercato della difesa europeo può essere attuata, infatti, con un programma globale che coordini gli strumenti a disposizione dell'UE e da un dialogo sociale attivo che limiti negli Stati membri le eventuali conseguenze economiche e sociali di una maggiore integrazione dei mercati, che inevitabilmente produce vincitori e vinti.

Anche gli aiuti regionali e quelli alla formazione possono risultare utili per prevedere e affrontare i cambiamenti strutturali, come del resto possono farlo i fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo, sul modello del progetto Konver, che intervenne con il finanziamento a sostegno di aree depresse colpite dalla smilitarizzazione a seguito del nuovo assetto politico-istituzionale dei paesi dell'Europa dell'Est e della conseguente crisi dell'industria bellica nel periodo 1993-99. Le risorse ne-

cessarie potrebbero venire, ad esempio, dalla riforma della Politica agricola comune.

Un possibile modello di cooperazione strutturata permanente

Il Trattato di Lisbona prevede prevede un importante elemento di semplificazione e di flessibilità rappresentato dalla Cooperazione strutturata permanente (CSP). La CSP è aperta a ogni Stato membro che s'impegni a «procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa, attraverso lo sviluppo dei suoi contributi nazionali e la partecipazione, se del caso, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia europea per la difesa, e ad essere in grado di fornire, al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento mirate alle missioni previste, configurate sul piano tattico come gruppi tattici, con gli elementi di supporto».[9]

I criteri che la informano sono chiari dal punto di vista settoriale, ma vaghi dal punto di vista concreto, quantitativo, non ci sono scadenze e neppure una gerarchia più o meno esplicita: è quindi decisivo contribuire a una loro precisa definizione, in modo da creare anche gli incentivi e gli obblighi necessari ad accrescere le capacità militari e operative dell'Europa nel suo insieme e di ciascuno dei suoi membri. Non esiste neanche una esperienza mutuabile, viste le differenze sostanziali con l'Unione monetaria e dato che non è stata mai realizzata una cooperazione rafforzata come previsto dal Trattato di Nizza.

La proposta che viene qui presentata fa riferimento alle innovazioni istituzionali contenute nel Trattato di Lisbona, e assume che esse costituiscano una base giuridica sufficiente per consentire a un'avanguardia di paesi dell'Unione di dotarsi di una Forza di intervento rapido permanente, ri-

spetto alla Forza decisa a Helsinki che si basa su contributi volontari a rotazione di tutti i paesi dell'UE, e che ampli la portata dei compiti di Petersberg, senza veti.

Il principale nodo politico da sciogliere sulla CSP riguarda il grado di inclusività, che vede contrapposte da una parte le posizioni di Francia,[10] Spagna e Italia[11] in particolare, che tendono a interpretare in senso esclusivo la partecipazione alla CSP, dall'altra quelle dei paesi minori, con in testa il Benelux,[12] che spingono per una soluzione fortemente aperta, sostenuti in parte anche dal Regno Unito.[13] L'atteggiamento tedesco è il linea con le posizioni più europeiste, come di consueto, anche se esercitato con modalità più sfumate.[14]

Per quanto riguarda, infatti, la logica del rafforzamento del *pool* complessivo di capacità militari europee, i termini del suo conseguimento e gli ambiti specifici di utilizzo, esiste una sostanziale eufonia tra gli Stati dell'Unione europea, disturbata appena dagli sporadici moti euroscettici e dalle rivendicazioni protezioniste alimentate dalla retorica degli interessi nazionali, e che prescinde dall'effettiva realizzazione di una Cooperazione strutturata permanente.

La definizione di parametri di riferimento va attuata per ognuno dei seguenti impegni, come da articolo 2 del Trattato:

a) conseguire obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa;[15]

b) armonizzare l'identificazione dei bisogni militari, mettendo in comune e, se del caso, specializzando mezzi e capacità di difesa, nonché promuovendo la cooperazione nei settori della formazione e logistica;

c) identificare obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze, anche eventualmente riesaminando le loro procedure decisionali nazionali;

d) colmare le lacune constatate nel quadro del meccanismo di sviluppo delle capacità;

f) partecipare, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni.

È auspicabile distinguere i criteri di partecipazione/accessione/convergenza alla Cooperazione strutturata permanente in due tipologie: una prima strettamente militare (*benchmarking* fisico) e una seconda che fa riferimento a principi condivisi sul funzionamento del mercato della difesa in Europa (*benchmarking* olistico).

Per quanto riguarda la prima tipologia sono stati individuati i seguenti indicatori di rendimento, indicati nella Tabella 1.

***Tabella 1*. Key Performance Indicators (KPI).**[16]

Military Capabilities
Forze dispiegabili in % delle forze di terra
Forze sostenibili in % delle forze di terra
Truppe impiegate in operazioni per conto
di organizzazioni di sicurezza (% militari attivi)
Spese per operazioni e mantenimento per militare

Operational Commitment
Militari dispiegabili in % della popolazione attiva (18-49 anni)
Truppe dispiegate in % della popolazione attiva
Assunzione di rischio per militare nelle operazioni (*risk premium*)
Spese per operazioni e mantenimento pro capite

Defence Investment
Spese per la difesa in % del PIL
Spese per la difesa in % della spesa statale
Spese per il personale per militare
Spese per equipaggiamento e infrastrutture per militare

Per ciascun indicatore delle tre categorie è possibile classificare gli Stati membri dell'UE attraverso il calcolo del valore percentile.

La Tabella 2, realizzata sulla base dell'aggregazione di dati provenienti da varie fonti, indica per ogni paese i valori percentili in ciascuna categoria. Il valore aggiunto di questo approccio è che gli sforzi sono quantificabili e verificabili, in genere in termini finanziari o di impegno militare. Il sistema è finalizzato alla "generazione di forze" militari indispensabili per una cooperazione di difesa e sicurezza rafforzata.

***Tabella 2*. Valori percentili per paese.**

Paese	Percentile totale[17]
Gran Bretagna	95%
Paesi Bassi	83%
Danimarca[18]	79%
Svezia	72%
Francia	70%
Germania	68%
Finlandia	62%
Estonia	61%
Italia	58%
Slovenia	53%
Lussemburgo	53%
Repubblica Ceca	52%
Grecia	47%
Portogallo	45%
Belgio	45%
Spagna	44%
Irlanda	43%
Ungheria	41%
Lettonia	40%
Slovacchia	37%
Austria	35%
Romania	32%
Polonia	32%
Lituania	25%
Bulgaria	22%
Malta	7%
Cipro	n.d.a.

Convenzionalmente, si potrebbe stabilire di ammettere alla CSP gli Stati che entro 5 anni dalla data di avvio abbiano un percentile complessivo superiore al 50%.

Per quanto riguarda il secondo ordine di riferimento, i paesi legati alle iniziative del Framework Agreement (FA), e cioè Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Svezia e Spagna, esprimono una posizione più avanzata in linea con gli obiettivi della cooperazione permanente. Gli altri dovrebbero sottoscrivere, perciò, gli accordi vincolanti del FA.[19]

Di fondamentale importanza è anche un accordo che renda il Codice di condotta sugli appalti pubblici della difesa vincolante ed esteso ai programmi multinazionali. Se in ambito EDA ciò non fosse possibile, per via che non si raggiungano i due terzi dei consensi, allora i membri della CSP dovrebbero decidere di includervi i principi dell'OCCAR (di cui fanno parte Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Spagna e Belgio) sulla gestione dei programmi di collaborazione. In questo caso, gli altri paesi dovrebbero aderire all'OCCAR.

Tali criteri di principio, che si aggiungono ai criteri di convergenza, individuano i potenziali membri nei seguenti paesi: Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Svezia, Spagna, Paesi Bassi, Finlandia, Estonia, Slovenia, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Belgio, Grecia, Portogallo.

Svezia, Spagna, Paesi Bassi, Finlandia, Estonia, Slovenia, Lussemburgo, Repubblica Ceca e Belgio sono, però, membri *sub judice*, che non possederebbero ancora i criteri di convergenza, ma che si dovrebbero impegnare a raggiungerli sotto il monitoraggio dell'EDA. La posizione di Grecia e Portogallo è particolarmente critica – dato che si trovano con tre infrazioni – tale da fargli considerare attentamente la fattibilità della loro partecipazione alla CSP. L'Irlanda deciderà molto probabilmente di non entrarvi, mentre per gli altri paesi dell'UE non ci sarebbero, al momento, le condizioni oggettive.

La modalità di funzionamento di tale spazio europeo di cooperazione rafforzata è legata alla creazione e gestione del suo strumento militare, individuato nei gruppi tattici, e dai loro elementi di supporto; vale a dire forze di reazione rapida formate da 1.500 unità con forti capacità di dispiegamento.

L'Eurocorpo potrebbe diventare tale forza permanente e aprirsi a Grecia (accordo in chiusura), Italia, Gran Bretagna, Olanda e Finlandia (contatti già avviati) ma anche a Svezia, Estonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Portogallo.[20] Con l'ingresso di Italia e Portogallo, inoltre, verrebbe meno la necessità dell'esistenza dell'Eurofor e del suo quartier generale permanente i cui contributi, forniti anche da Francia e Spagna, verrebbero inglobati nell'Eurocorpo.

Le decisioni relative all'ingresso di nuovi membri e all'eventuale sospensione di un membro sarebbero adottate a maggioranza qualificata, mentre tutte le altre all'unanimità. I paesi UE non membri parteciperebbero alle deliberazioni senza poteri decisionali, come avviene con l'Eurogruppo all'interno dell'Ecofin. Anche l'EDA lavorerebbe con un formato ristretto per le questioni relative ai paesi CSP.

Per quanto riguarda il costo dell'istituzione della CSP e il suo possibile finanziamento, l'articolo 28 del Trattato di Lisbona prevede due canali di finanziamento della politica estera e di sicurezza: l'accesso diretto agli stanziamenti del bilancio dell'Unione per missioni previste; l'accesso a un fondo iniziale costituito dai contributi degli Stati membri, istituito con decisione presa a maggioranza qualificata e a disposizione del ministro degli Esteri.[21]

Il Consiglio adotta una decisione che stabilisce le procedure specifiche per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione destinati al finanziamento urgente di iniziative nel quadro della Politica

estera e di sicurezza comune (PESC), in relazione alla gestione di una crisi; una sorta di Rapid Reaction Fund che presumibilmente sarà tradotto in uno specifico fondo della linea di bilancio numero 8, che va incontro alle esigenze di rapidità e flessibilità proprie di una situazione di crisi, permettendo di derogare alle procedure standard di impiego dei fondi PESC (che finanziano operazioni che non hanno implicazioni militari).

I preparativi delle missioni di cui all'articolo 28 A, paragrafo 1 e all'articolo 28 B che non sono a carico del bilancio dell'Unione sono finanziati mediante un fondo iniziale costituito da contributi degli Stati membri. Tale dispositivo permette di mantenere all'interno di un solido quadro istituzionale europeo l'avvio della CSP, parte del suo finanziamento e il relativo controllo parlamentare, tenendo aperta la possibilità che, in un momento successivo, di tali costi bellici si faccia carico il bilancio dell'Unione europea. Si tratta, in altre parole, di un fondo esterno relativo ai costi che non possono essere coperti dalle linee di finanziamento classiche e che sono fondamentalmente i costi comuni di un'operazione militare: infrastrutture, logistica, personale locale, equipaggiamenti ecc.

Tutti gli altri costi, compreso il personale per le operazioni militari, sono costi individuali per cui vale la formula "costs lie where they fall"; con tale innovazione si creerebbe, quindi, una ripartizione dei costi speculare a quella della NATO.

Nulla viene specificato sulle modalità di costituzione del fondo, né tanto meno su una sua eventuale relazione con la CSP; definire la modalità di funzionamento dei fondi PESC nel quadro innovativo della CSP è perciò un passo obbligato, anche se in linea di massima il suo finanziamento viene lasciato agli Stati partecipanti. Questi dovrebbero contribuire al finanziamento di un fondo comune gestito dall'EDA, stanziato in base alla capacità di spesa e alla possibilità di contribuire in natura di ciascun

paese della CSP, per le spese per il personale, l'approvvigionamento, la R&S e il riequilibrio socioeconomico (con ulteriore contributo dei fondi UE, sul modello di Konver?).

Il bilancio CSP coprirà quindi i costi di funzionamento, addestramento, equipaggiamento e manutenzione della Forza militare, degli elementi di supporto e del suo Comando strategico.

Ai fini di un onesto *burden sharing*, però, si deve evitare che un paese si faccia carico due o più volte dei costi di una missione PESD, sia perché sostiene già maggiori oneri contributivi per il bilancio europeo, sia perché fornisce la maggior parte del personale delle missioni, senza avere in cambio *status* speciali in termini di processo decisionale; sulla base del principio della solidarietà finanziaria prevedere, perciò, una forma di compartecipazione forfetaria *ex post* del budget UE.

La partecipazione militare di paesi terzi alla CSP sarebbe resa fattibile dalla possibilità, di volta in volta, di contribuire al finanziamento del fondo iniziale, oltre alla già citata possibilità di fornire *ad hoc* gruppi tattici e i relativi strumenti di supporto.

Innovazione imprescindibile dovrà essere l'istituzione di un'area di libero mercato per i prodotti della difesa, con un'unica agenzia di approvvigionamento per le capacità militari nel quadro CSP.

Il Piano di sviluppo delle capacità militari, infine, presentato dall'EDA sulla base del Rapporto "Long Term Vision" e approvato dai governi dell'UE, diventerebbe vincolante per i paesi CSP e, per le specifiche capacità individuate, sostituirebbe i vari piani nazionali.[22] Tutti i paesi UE sono chiamati comunque a colmare le lacune militari ai fini di un ottimale equipaggiamento della Forza, come avviene d'altronde già ora.

La Cooperazione strutturata permanente, pur non essendo un fine in sé, non è neppure un futile esercizio teoretico in questa fase politica, ma un mezzo come mol-

ti altri a disposizione dell'Europa per approfondire e razionalizzare la collaborazione militare nel Vecchio Continente.

Per decenni l'integrazione europea è avanzata attraverso l'espansione, graduale e progressiva, del cosiddetto "metodo comunitario" (o del primo pilastro). Ora invece esistono differenti modi di coordinamento e integrazione delle politiche: dal *benchmarking*, ovvero la definizione di parametri di riferimento e confronto sistematico tra i risultati ottenuti, dalla condivisione parziale della sovranità, alla creazione di codici volontari di condotta, fino ai sempre più complessi accordi di *opting in* e *opting out*.[23]

Recentemente la Commissione europea ha fornito una comunicazione accompagnata da una proposta di direttiva sui trasferimenti intra-UE di prodotti della difesa e da una proposta di direttiva sugli appalti nel settore della difesa.[24]

La Direttiva sul coordinamento delle procedure di approvvigionamento è volta a introdurre un nuovo strumento giuridico adeguato alle specificità degli acquisti nei settori in esame, individuati come sensibili e per i quali l'aggiudicazione degli appalti comporta esigenze e precauzioni particolari; gli Stati membri disporranno allora di un quadro comune di norme di aggiudicazione che garantiranno al tempo stesso l'applicazione dei principi del Trattato CE e la presa in considerazione delle specificità di tali acquisti, come la sicurezza dell'informazione, la sicurezza dell'approvvigionamento e la necessaria flessibilità delle procedure.[25]

La proposta si applicherebbe ai contratti non coperti dall'esenzione e alla cui regolamentazione non è adatta la Direttiva comunitaria civile, evitando di drammatizzare la scelta tra i due ambiti.

L'adozione della direttiva sarà però difficoltosa, almeno nel breve periodo, poiché da realizzarsi in accordo

unanime con gli Stati membri e il Parlamento, secondo i meccanismi esistenti riguardo la codecisione. Secondo la Commissione, in ogni caso, tale direttiva permetterebbe agli acquirenti risparmi dell'ordine del 30%. Considerando i segmenti di mercato precedentemente delineati, il primo e il secondo rimarrebbero esclusi dall'applicazione della direttiva, mentre il terzo segmento si gioverebbe considerevolmente di una maggiore competizione; nei casi controversi, infatti, per gli enti di approvvigionamento sarebbe più semplice non invocare l'esenzione se avessero la possibilità di applicare regole adatte alle specificità dell'appalto militare.

L'obiettivo della seconda direttiva, invece, è quello di ridurre gli ostacoli alla circolazione nel mercato interno delle merci e dei servizi destinati alla difesa e le distorsioni della concorrenza che ne risultano, semplificando e armonizzando le condizioni e le procedure per il rilascio delle licenze. Tenuto conto delle specificità del mercato della difesa e della necessità di garantire la sicurezza nazionale, non si propone di eliminare l'obbligo della licenza, ma di sostituirlo con un sistema semplificato di licenze generali e globali, limitando la licenza individuale a casi eccezionali.

In tutti gli Stati membri l'esportazione dei prodotti destinati alla difesa (attrezzature militari, ma anche sottosistemi, parti di ricambio, tecnologie ecc.) è soggetta a un regime nazionale di licenza. Il mercato europeo è quindi frammentato in ventisette regimi nazionali molto diversi tra loro per quanto riguarda le procedure, l'ambito d'applicazione e i tempi, nonostante gli sforzi di coordinamento di alcuni Stati membri. Questa pluralità di regimi, oltre a comportare un onere amministrativo rilevante per le imprese, ritarda sensibilmente, a volte di vari mesi, i tempi di fornitura. Questi vincoli sono del tutto sproporzionati rispetto alle necessità reali di controllo: difficilmente le domande di licenza per trasferimenti intracomunitari vengono respinte.

Secondo uno studio realizzato nel 2005 per la Commissione europea intitolato "I trasferimenti intracomunitari di prodotti destinati alla difesa", i costi diretti e indiretti degli ostacoli ai trasferimenti ammontano a 3,16 miliardi di euro all'anno. Il trattamento delle licenze ha un costo diretto di 434 milioni di euro all'anno e i costi indiretti sono stimati in 2,73 miliardi di euro all'anno.[26]

Le raccomandazioni per il Parlamento sono di sostenere la Commissione in questi sforzi legislativi e di controllo, di focalizzare gli impegni solo su alcune precondizioni finalizzate a un funzionamento più ottimale del mercato della difesa, tra cui la totale cessione delle *golden shares* da parte dei governi nazionali, ribadire la richiesta di una revisione a medio termine delle prospettive finanziarie 2007-13, onde verificare la coerenza e le complementarità d'uso degli strumenti esterni UE (budget PESC, Strumento di stabilità, Strumento per la cooperazione allo sviluppo e Strumento per la politica europea di vicinato) nelle varie azioni (civili e militari) di gestione delle crisi condotte dall'UE.[27]

Inoltre, indipendentemente dalla realizzazione della Cooperazione strutturata permanente, esercitare una *moral suasion* sia verticale che orizzontale al fine di:

a) estendere l'applicazione delle disposizioni maturate in ambito FA ai paesi EDA, in particolare la metodologia relativa all'armonizzazione delle esigenze militari (piena informazione sui reciproci progetti nazionali di equipaggiamento militare; database con una lista completa delle esigenze future previste, ma in termini operativi e non tecnici, che potrebbero facilmente venir manipolati al fine di favorire la propria industria nazionale);

b) estendere il codice di condotta ai programmi multinazionali;

c) rafforzare il ruolo dell'EDA incrementando il suo bilancio e ampliando le sue funzioni;

d) istituire un budget comune per finanziare le missioni PESD e le relative strutture comuni impiegate.

In futuro saranno le capacità tecnologiche dell'Unione europea in materia di difesa a determinare la capacità di operare sulla scena internazionale della sicurezza, che richiede lo sviluppo di nuove tecnologie nel quadro di una strategia europea più adeguata (politica comune) per l'industria della difesa. È infatti proprio l'industria della difesa una delle aree in cui la propensione comunitaria ha veramente senso, considerando che gli sviluppi di R&S potranno offrire usi alternativi, civili, delle tecnologie militari.

Idee e proposte

- Valorizzazione del potenziale democratico del Parlamento europeo allo scopo di allargare il consenso intorno alle politiche di difesa dell'Unione
- Promozione di una maggiore integrazione nel comparto della difesa mirata a ridurre, attraverso una razionalizzazione delle risorse disponibili, le spese militari

Note

[1] O spesa di investimento, l'aspetto di spesa militare su cui è possibile intervenire, diversamente dalle voci personale e funzionamento/esercizio, che sono più rigide.

[2] Questa sezione è stata redatta elaborando gli studi pubblicati da Keith Hartley, in particolare T. Sandler, K. Hartley, *The Political Economy of NATO: Past, Present and into the 21st Century*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; Hartley, *Defence Economics and the Industrial Base*, Centre for Defence Economics, University of York, Heslington-York 2002; Hartley, *The Common European Security and Defence Policy: an Economic Perspective*, Centre for Defence Economics, University of York, Heslington-

York 2002; Hartley, *A Single European Market for Defence Equipment: Organisation and Collaboration*, Centre for Defence Economics, University of York, Heslington-York 1996, disponibili su www.york.ac.uk/depts/econ/research/documents/.

[3] CCE, Libro Verde, *Gli appalti pubblici della difesa*, COM(2004) 608 def., Bruxelles 2004.

[4] B. Schmitt, *Defence procurement in the European Union. The current debate*, Report, EUISS Task Force, Parigi, maggio 2005.

[5] Dati tratti da H. Kuechle (a cura di), *The Cost of non-Europe in the area of Security and Defence*, Parlamento europeo, Direzione generale per le Politiche esterne dell'Unione, Bruxelles 2006.

[6] Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, L 245/17. L'Agenzia, soggetta all'autorità del Consiglio e il cui capo è l'alto rappresentante Javier Solana, è aperta a tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

[7] European Defence Agency, *The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States participating in the European Defence Agency*, Bruxelles, novembre 2005. Non vi aderisce al momento la Danimarca.

[8] Schmitt, *cit.*

[9] Cfr. Protocollo sulla Collaborazione strutturata permanente istituita dall'articolo 27 del Trattato sull'Unione europea.

[10] Le Livre Blanc, *Défense et Sécurité nationale*, Odile Jacob, Parigi 2008.

[11] Ministero degli Affari esteri, Unità di analisi e di programmazione, Gruppo di riflessione strategica, *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, Roma 2008.

[12] S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the future of ESDP*, Egmont Paper 20, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles 2008.

[13] House of Commons, Defence Committee, *The future of NATO and European defence. Government response to the Committee's Ninth Report of the Session 2007-08*, Londra, 19 giugno 2008.

[14] H. Mahony, *German foreign minister favours EU army*, in "euobserver.com", 2008.

[15] Durante i recenti lavori dell'EDA gli Stati membri hanno già accettato di discutere *non-binding collective benchmarks* rispetto alle spese per l'approvvigionamento e R&S militare. L'Agenzia ha sintetizzato i seguenti parametri: 20% delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa, inclusi la R&S (di cui il 30-40% nell'ambito di programmi comuni); 1,5-2% in ricerca e tecnologia (R&T, di cui il 15-20% in programmi europei di cooperazione).

[16] Gli indicatori sono stati elaborati sulla base dell'esercizio pionieristico di P. Wouters, *Balancing defence and security efforts with a permanently structured scorecard*, Egmont Paper 23, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles 2008.

[17] Il calcolo è stato effettuato tenendo conto anche delle performance dei paesi NATO non UE.

[18] Escluso poiché Stato non membro dell'EDA.

[19] Siglato nel 2000 e concernente misure per facilitare la ristrutturazione e le operazioni transnazionali dell'industria della difesa europea.

[20] Parlamento europeo, Commissione per gli Affari esteri, *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza e la PESD*, Bruxelles, A6-0186/2008.

[21] D. Moro, *Il Trattato di Lisbona e la politica di sicurezza: eserciti nazionali e Forza di intervento rapida europea*, Atti del convegno "Verso quale forma di unità sta evolvendo l'UE. I lineamenti di una nuova forma di federalismo", Torino, 14-15 giugno 2008.

[22] EDA, Steering Board, Ministers of Defence, *An Initial Long Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, Levi, 3 ottobre 2006.

[23] S. Benedetti, *Un nuovo Trattato per l'Europa: la fine dell'impasse*, Documenti IAI, Roma 2008.

[24] CCE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva*, COM(2007) 764, Bruxelles, 5 dicembre 2007.

[25] CCE, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza, COM(2007) 766, Bruxelles, 5 dicembre 2007.

[26] CCE, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa, COM(2007) 765, Bruxelles, 5 dicembre 2007.

[27] Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, *cit*.

Le risposte dell'Europa alla crisi finanziaria

Il "terremoto finanziario" generato dalla crisi dei *subprime* americani ha messo in ginocchio il sistema finanziario mondiale riportando al centro del dibattito l'intreccio tra i nuovi strumenti finanziari, le ricadute di quanto accade nei mercati sull'economia reale e la necessità di coordinare le politiche economiche, finanziarie e monetarie. Questioni importanti, alle quali l'Europa deve trovare risposte. In gioco ci sono le maggiori conquiste politiche degli ultimi anni: il buon funzionamento del mercato unico, il regime di concorrenza nel nostro mercato interno e il futuro dell'euro. Per l'Europa diviene ora prioritario ristabilire la fiducia nei mercati finanziari. In merito, le proposte avanzate in questa sede auspicano una seria riforma della struttura di supervisione, la regolamentazione delle agenzie di rating, la regolamentazione degli *hedge funds*, il superamento dei problemi legati ai paradisi fiscali.

Le cause scatenanti della crisi finanziaria internazionale

Questa crisi finanziaria si distingue dalle precedenti crisi mondiali per la sua natura strutturale e obbliga l'intero sistema finanziario a riadattarsi a una realtà differente. La crisi del 2001 fu legata principalmente ad episodi di "delinquenza societaria"; la crisi attuale è invece correlata alle moderne modalità dell'allocazione dei rischi di credito. Alla sua base vi sono senza dubbio due elementi: una forma di *deregulation* creditizia, che ha permesso di dare credito a chi era senza capacità patrimoniale, e la *deregulation* finanziaria che ha consentito di impacchettare quei medesimi mutui in titoli strutturati che sono poi stati venduti – senza alcuna trasparenza – ai risparmiato-

ri, ultimo anello del sistema. Le politiche monetarie statunitensi, inoltre, troppo espansive, con tassi bassi e conseguente abbondante liquidità, hanno incentivato l'esposizione al rischio, con la conseguente proliferazione di strumenti finanziari opachi anche per chi li ha confezionati. Ad una cronica carenza di risparmio in alcune aree del mondo, particolarmente negli Stati Uniti, è corrisposta una crescente eccedenza in altre, soprattutto in Cina e in altri paesi emergenti a elevata crescita.

Il volume e il numero delle transazioni finanziarie hanno conosciuto uno sviluppo senza precedenti. La deregolamentazione, l'innovazione finanziaria e la crescente integrazione dei mercati internazionali hanno enormemente ampliato la gamma di prodotti e strumenti offerti, le combinazioni possibili di rischio e rendimento, hanno ridotto i costi di transazione, creato nuovi mercati. Le banche hanno iniziato a frammentare l'attività di concessione del credito, cedendo ad altri operatori finanziari, tramite l'attività di cartolarizzazione, prestiti da esse in precedenza erogati, aumentando in tal modo la leva finanziaria.

Il processo di cartolarizzazione dei prestiti ha portato gli intermediari finanziari a valutare con superficialità l'affidabilità del cliente a cui offrire credito. Il modello di comportamento degli istituti che concedono credito è mutato. Infatti, nel modello bancario tradizionale, l'incentivo a valutare a fondo l'affidabilità di un cliente a cui prestare danaro derivava dal fatto che il credito concesso veniva incassato, alla scadenza delle rate, dall'istituto stesso. Con la cartolarizzazione invece l'istituto che offre un prestito lo rigira automaticamente sui mercati finanziari.

In questo modo nessuno nella catena di scambi ha un incentivo diretto a valutare correttamente e in maniera approfondita l'affidabilità del soggetto a cui viene prestato denaro. Le banche, inoltre, per ottimizzare le nuove opportunità nel campo dei prestiti ipotecari hanno fatto ricorso a "veicoli strutturati di investimento" (che non

appaiono nei loro bilanci) nei quali poter immettere le nuove attività. Così facendo, in un solo colpo, hanno aggirato le normative prudenziali che regolano il settore, e hanno cominciato ad offrire credito con risorse non provenienti dai propri bilanci.

L'innovazione finanziaria, che ha caratterizzato gli anni Novanta anche con risultati positivi, è stata così utilizzata per aggirare le normative prudenziali.

Il prolungato mantenimento di bassi tassi di interesse negli Stati Uniti, come già accennato, ha generato un forte aumento del credito e degli aggregati monetari. I prezzi delle attività finanziarie e reali hanno fatto registrare valori eccessivi, dando origine ad un fenomeno che si è manifestato in maniera particolarmente rilevante proprio nei mercati immobiliari americani. Quando la caduta nel prezzo delle case negli Stati Uniti ha iniziato a registrare valori notevoli si è innescato un circolo vizioso che ha visto la riduzione del valore delle loro abitazioni obbligare le famiglie alla bancarotta: le case sono state messe all'asta, spingendo ancora più in basso l'indice dei prezzi immobiliari.

Questo sistema ha obbligato il settore bancario a ridurre il volume dei prestiti, dando il via ad un processo di contrazione del credito. La liquidità ha iniziato quindi a ridursi e le banche meno solide hanno incontrato le prime difficoltà nell'ottenimento del credito, ricevuto poi a tassi alti dalle banche con bilanci più stabili. Il mercato del credito interbancario è andato così in *tilt*.

Si è trattato di una crisi che ha dimostrato chiaramente l'incapacità dell'industria finanziaria ad autoregolamentarsi. Non è un caso, infatti, che la crisi sia partita proprio da un paese, gli Stati Uniti, dove la vigilanza – nel mercato dei *subprime*, ad esempio – è pressoché inesistente. Con il fallimento del gruppo Lehman Brothers si è infine compreso che la crisi stava assumendo dimensioni inaspettate.

La crisi è divenuta sistemica quando gli operatori si sono resi conto che era realmente possibile assistere al fallimento di un grande gruppo con ramificazioni sistemiche a livello internazionale, e i dubbi sulla solidità di numerosi istituti bancari sono divenuti concreti. È divenuta quindi complicata l'emissione sul mercato di strumenti di capitale ed è cresciuta la sfiducia, accompagnata dalla difficoltà per gli istituti in crisi di reperire capitali. Da quel momento le banche hanno iniziato ad accumulare o a depositare presso le banche centrali ingenti volumi di liquidità, anche per poter far fronte ad eventuali improvvise necessità future. Questo comportamento generale ha condizionato il funzionamento del mercato interbancario, minandolo gravemente.

Per fronteggiare tale situazione sia la Banca centrale europea (BCE) che quella statunitense (FED) hanno iniziato ad immettere liquidità sui mercati monetari attraverso operazioni di rifinanziamento. Un comportamento che si è rivelato di importanza essenziale e che ha impedito un ulteriore aggravarsi della situazione. Tuttavia, se ciò è servito a dare ossigeno al sistema, non ha risolto l'ineludibile problema di come riportare la fiducia sui mercati per rimettere in moto il settore dei prestiti interbancari.

La reazione delle banche, a questo punto, è stata differente a seconda dei casi. Alcune hanno contrastato il deterioramento della propria situazione patrimoniale riducendo la leva finanziaria tramite la cessione di attività o ricorrendo a nuove iniezioni di capitale privato. Parallelamente si è assistito ad un cambiamento nel profilo degli investitori: i fondi sovrani, che avevano contribuito per circa il 60% del totale del capitale investito fino al dicembre 2007, sono stati rimpiazzati dagli investitori privati e istituzionali.

La situazione di grave difficoltà sul mercato interbancario ha spinto in alto i costi di rifinanziamento di im-

prese e famiglie. Il collocamento delle obbligazioni delle società si è ridotto ed è diventato più costoso. A fronte di una preoccupazione crescente riguardo l'impatto della crisi sull'economia reale, in settembre si è avuta una drammatica discesa delle quotazioni azionarie che ha riguardato tutti i settori.

La reazione dell'Europa

Se in un primo momento si era esclusa, colpevolmente, l'eventualità di un contagio del sistema finanziario europeo, dopo poco tempo ci si è resi conto che non solo il contagio era ormai una realtà ma che bisognava intervenire con rapidità per arginarlo.

Quando la crisi finanziaria ha assunto proporzioni drammatiche anche in Europa le autorità europee non sono riuscite ad andare, almeno in un primo momento, al di là di semplici dichiarazioni destinate a tranquillizzare i risparmiatori. Si è passati poi ad interventi nazionali "caso per caso", in cui si sono affrontati singolarmente gli episodi più problematici. Nello specifico c'è stato chi, come il governo irlandese, ha comunicato il rilascio di una garanzia con effetto immediato a copertura di tutti i depositi, compresi i depositi istituzionali e interbancari; chi ancora, come nel caso di Belgio, Olanda e Lussemburgo in relazione al salvataggio dell'istituto Fortis,[1] è intervenuto direttamente nel capitale delle banche.

Il governo britannico ha invece optato per l'offerta di liquidità al fine di fronteggiare le necessità più immediate, per il rafforzamento patrimoniale di banche e *building societies* in modo da consentirne la ristrutturazione finanziaria, per il conferimento al sistema bancario dei fondi necessari per l'attività di impiego nel medio periodo.

In Italia, il governo Berlusconi ha garantito i depositi bancari con il Tesoro dello Stato, al fine di ripor-

tare la fiducia tra i risparmiatori sulla solidità delle banche. Misure, queste ultime, simili a quelle di altri paesi europei come, ad esempio, Francia e Germania, dove sono stati predisposti piani nazionali miranti ad assicurare il rifinanziamento del debito a medio-lungo termine delle banche e provvedere alla ricapitalizzazione delle stesse.

Eppure, la natura sistemica della crisi richiedeva sin dal principio risposte sistemiche almeno a livello comunitario: gli interventi nazionali nel momento di maggiore emergenza sono stati fondamentali ma incapaci, da soli, di arrestare la crisi.

Per contrastare l'emergenza, attraverso questi singoli interventi, si sono introdotte distorsioni competitive a vantaggio degli interessi nazionali, mettendo così in risalto le difficoltà dell'eurozona di predisporre difese adeguate contro una crisi bancaria in pieno sviluppo.

È bene ricordare che la difficoltà di orientarsi verso una soluzione europea è dipesa da un elemento importante: la Banca centrale europea può offrire liquidità per consentire ai mercati monetari di funzionare, ma non dispone dei poteri necessari per risolvere una crisi di insolvenza. In assenza di un Tesoro europeo, tale potere rimane in mano alle autorità nazionali. Ma queste sono responsabili nei confronti dei propri contribuenti e sono perciò poco propense a pagare per il salvataggio di banche estere e con attività transfrontaliera.

La prima risposta di carattere europeo alla crisi si deve al Consiglio Ecofin dell'ottobre 2008, a conclusione del quale è stato approvato un piano di azione concertato ispirato dall'idea che «le azioni perseguite a livello di ciascuno Stato membro devono essere ispirate a principi comuni, in modo da rendere massimo l'impatto sulla fiducia di cittadini e mercati e limitare gli effetti distorsivi della concorrenza e le esternalità negative sugli altri paesi, garantendo il mantenimento di regole comuni».

In pratica, gli Stati si sono impegnati a pagare il rifinanziamento delle banche al fine di evitare qualsiasi fallimento di istituzioni bancarie, comprando partecipazioni azionarie nelle banche e garantendo i loro prestiti in modo da dare ossigeno al mercato interbancario. Si è trattato del primo esempio di reale coordinamento tra i paesi europei dall'inizio della crisi.

Queste, in sintesi, le conclusioni del Consiglio Ecofin del 7 ottobre:

a) impegno dei governi ad adottare tutte le misure necessarie per rafforzare la solidità e la stabilità del sistema bancario europeo e proteggere i depositanti;

b) accordo a coordinare le diverse misure da adottare e a prendere in considerazione i potenziali effetti *cross border* delle decisioni assunte a livello nazionale;

c) impegno ad adottare misure per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie vulnerabili di rilevanza sistemica sulla base di principi comuni;

d) raccomandazione alle competenti istituzioni in materia contabile (Commissione europea, IASB-International Accounting Standard Board) di adottare le misure necessarie al fine di evitare distorsioni dovute a differenze nelle regole contabili applicate dalle banche europee e americane, in particolare con riguardo alla flessibilità nell'applicazione della valutazione *mark to market* e nella riclassificazione degli attivi entro la fine di ottobre;

e) impegno da parte della Commissione europea ad agire in modo tempestivo e con flessibilità per quanto riguarda le decisioni sulla compatibilità delle misure di ricapitalizzazione e di concessione di garanzie da parte dei singoli governi con le regole in materia di aiuti di Stato;

f) accordo ad aumentare il livello minimo di protezione degli schemi di garanzia dei depositi dall'attuale ammontare di 20.000 euro ad almeno 50.000 euro; molti Stati membri hanno aumentato tale livello minimo a 100.000 euro.

Nella riunione del 15 e 16 ottobre il Consiglio europeo ha poi giudicato positivamente il piano d'azione concertato deciso dal gruppo di paesi dell'area euro, approvando i principi a cui questo si ispira e le misure adottate dagli Stati membri. È stata accolta con favore la proposta della Commissione di creare un gruppo di alto livello per migliorare il coordinamento della vigilanza a livello europeo programmando un incontro mensile tra i rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali per favorire lo scambio di informazioni.

La Commissione europea è stata invitata ad applicare le regole in materia di concorrenza e sugli aiuti di Stato in modo da assicurare la necessaria flessibilità e urgenza delle decisioni. Infine, è stata data via libera alla creazione di un meccanismo informale di allerta teso a favorire lo scambio di informazioni e le valutazioni sulle crisi (cosiddetto "financial crisis cell"); esso sarà composto da rappresentanti dei governi degli Stati membri, della presidenza del Consiglio in carica, del presidente della Commissione, del presidente della BCE (assieme con altre banche centrali europee) e del presidente dell'Eurogruppo. Esso potrà essere attivato su richiesta di uno Stato membro che si trovi a fronteggiare una crisi e contribuirà ad assicurare un efficace coordinamento delle misure adottate o da adottare.

Da quel momento in poi l'Europa ha avuto ben chiaro che erano in gioco le maggiori conquiste politiche degli ultimi anni: il buon funzionamento del mercato unico, il regime di concorrenza nel mercato interno, il futuro dell'euro.

Gli *hedge funds*

Considerata l'enorme crescita dei fondi speculativi negli ultimi anni, la loro regolamentazione si presenta come una delle più grosse sfide per le nostra società, per le

strutture, per la trasparenza e le pratiche economiche nei mercati finanziari. Un settore in cui ci sono sempre più investitori istituzionali che deve essere regolato in maniera migliore, magari fissando una soglia minima di capitalizzazione, istituendo un'autorità di controllo e vigilanza, garantendo una maggiore trasparenza dei fondi operanti sul mercato.

Come si può continuare a pensare che l'attuale regolamentazione indiretta – secondo la quale sono gli attori che investono negli *hedge funds* ad essere controllati (e così indirettamente anche gli *hedge funds*) – rappresenti un modello efficace?

Un elemento è sotto gli occhi di tutti: questo tipo di schema non è in grado di isolare il settore bancario dai rischi di fallimento dei fondi speculativi e quindi di garantire la stabilità finanziaria.

Quando, nell'agosto 2007, alcune tra le maggiori banche mondiali sono state investite dalla crisi finanziaria, l'Europa era occupata a discutere della rischiosità dei prodotti derivati e della scarsa trasparenza degli *hedge funds* e dei fondi di *private equity*. Pur considerando che, in relazione all'attuale crisi, le cause dirette non dipendono dai fondi speculativi e di *private equity*, tuttavia, questo periodo di instabilità ha evidenziato la fragilità di tali strumenti e la loro forte interdipendenza con altri attori chiave, come le banche d'investimento o le agenzie di rating.

Già nel 2007, prima ancora che si palesasse la crisi dei mercati, il Financial Stability Forum (FSF) aveva suggerito il rafforzamento degli strumenti in grado di garantire il sistema dai potenziali rischi sistemici legati ai fondi speculativi e ad altri strumenti ad elevata leva finanziaria. Considerata la facilità di accesso a finanziamenti mediante strumenti di credito con tassi d'interesse bassi e l'elevata liquidità registrata dal 2000 alla metà del 2007, e vista anche la ricerca di

maggiori rendimenti da parte di molti investitori, istituzionali e non, la percentuale di fondi speculativi e di *private equity* nel patrimonio gestito complessivo è aumentata in modo considerevole.

Questi canali d'investimento svolgono un ruolo importante sul mercato, non soltanto per la sorprendente crescita dei patrimoni ma anche in virtù di attività di contrattazione sempre più intense. Sebbene il loro peso sul mercato sia aumentato, lo stesso non si può dire del loro livello di trasparenza. La questione della migliore regolamentazione dei fondi speculativi e di *private equity* va considerata congiuntamente all'esigenza di migliorare anche la regolamentazione di altri attori finanziari attraverso un approccio normativo che prenda quindi in conto tutte le parti interessate.

Perché pensare che le attuali strutture di regolamentazione europee non debbano essere innovative quanto gli attori che sono chiamate a regolamentare? L'obiettivo deve essere quello di mirare ad una normativa transfrontaliera migliore, più coerente e armonizzata per un settore che negli ultimi sette anni ha assunto sempre più peso senza però migliorare i propri livelli di trasparenza. Le maggiori preoccupazioni in relazione ai fondi speculativi e ai fondi d'investimento privati riguardano l'inadeguata gestione del rischio, i livelli di indebitamento eccessivo e la generale stabilità finanziaria.

Su questi tre elementi è necessario che l'Unione europea preveda un approccio regolamentare in grado di garantire:

a) che, indipendentemente dalla struttura giuridica dei fondi speculativi, sia previsto un requisito di capitale adeguato al livello dell'ente che controlla l'investimento del fondo;

b) la definizione di un quadro comunitario per la registrazione e autorizzazione delle società di gestione dei fondi speculativi o di *private equity* con la previsione di una banca dati che ne riporti tutte le informazioni;

c) l'indicazione di un limite massimo di indebitamento dei fondi speculativi;

d) la soluzione dei conflitti di interessi esistenti tra le banche di investimento e i fondi di *private equity*.

Ad oggi, le autorità pubbliche non dispongono di informazioni sufficienti sull'ammontare, sulla natura e sulla proprietà delle esposizioni in *private equity*. Un ammodernamento in tal senso della normativa comunitaria gioverebbe ai mercati finanziari, agli investitori e ai consumatori.

Il caso della mega truffa Madoff, che ha rappresentato in ordine di tempo l'ultima beffa per numerosi investitori, ha probabilmente aperto gli occhi alla Commissione europea che ha promesso la presentazione di una proposta entro giugno 2009. Una scadenza che va assolutamente rispettata e alla quale bisogna arrivare con una proposta seria e non con semplici indicazioni o linee guida per un settore dal quale difficilmente ci si può attendere una responsabile autoregolamentazione.

I fondi sovrani

Benché esistano da oltre 50 anni, è da circa un decennio che i fondi sovrani hanno registrato un'espansione significativa, e non c'è quindi da sorprendersi se la loro rilevanza abbia innescato un acceso dibattito nell'UE e negli altri consessi internazionali. Oggi più di trenta paesi dispongono di fondi sovrani, e a partire dal 2000 sono stati costituiti venti nuovi fondi.

Lo scorso anno i ministri delle Finanze del G7 hanno invitato il FMI e l'OCSE ad avviare una riflessione sui meccanismi per affrontare le sfide poste da tali cambiamenti. Da qui è iniziata una più generale discussione sulla *governance* di tali fondi. È innegabile che l'approccio europeo a questa questione è attualmente condiziona-

to da diversi fattori, primo fra tutti, il fatto che il "terremoto finanziario" internazionale e la conseguente crisi di liquidità degli istituti bancari europei hanno evidenziato il ruolo importante avuto dai fondi sovrani al momento di fornire liquidità agli istituti in difficoltà. Un effetto stabilizzatore utile e positivo che nasconde però l'altra faccia della medaglia: in un periodo in cui le società europee quotate hanno raggiunto livelli di valore molto basso, queste possono divenire facile preda di fondi stranieri.

È per questo che si è deciso, durante una seduta del Consiglio europeo della primavera del 2008, di proporre ai ventisette paesi membri un codice di condotta da seguire affinché si adotti un approccio comune su questa materia.

Tre sono le ragioni che portano a pensare che, quello dell'approccio comune, sia lo strumento attualmente più adatto da utilizzare:

a) le soluzioni di tipo multilaterale offrono maggiori vantaggi rispetto ai singoli interventi nazionali e i fondi sovrani hanno una dimensione, appunto, globale;

b) in linea con la Strategia di Lisbona e nel rispetto dei principi del Trattato, l'Europa deve perseguire il suo tradizionale impegno di apertura agli investimenti di capitali. Un approccio comune, inoltre, aggira il rischio di interventi nazionali che porterebbero ad una frammentazione del mercato interno che arrecherebbe un danno all'economia europea nel suo complesso;

c) optare per un codice di condotta comune significa anche evitare il ricorso alla via legislativa, scelta quest'ultima che si tradurrebbe semplicemente in una alzata di barricate protezionistiche che non gioverebbe né alla causa europea né a quella dei paesi investitori.

Resta però importante che tali intese comuni abbiano come riferimento solidi paletti. Non è semplicemen-

te domandando maggiore trasparenza ai paesi detentori di tali fondi, oppure chiedendo loro che le decisioni di investimento siano basate esclusivamente su obiettivi di tipo economico che il quadro diviene più limpido. Anche perché spesso si parla di paesi che non hanno una reale democrazia economica. Sono quantomeno necessari solidi principi di *governance* che includano, ad esempio, la chiara ripartizione e separazione delle responsabilità nella struttura interna della *governance* del fondo sovrano, trasparenza riguardo alle politiche di gestione del rischio, la comunicazione di una politica di investimento che definisca obiettivi globali delle attività dei fondi, l'informazione sui principi generali di *governance* interna che forniscano assicurazioni sull'integrità dei fondi.

Intanto, la Francia ha recentemente creato un proprio fondo sovrano. Si tratta di un fondo pubblico d'intervento in favore di imprese strategiche in difficoltà dotato di una disponibilità di circa 100 miliardi di euro.

Gli elementi di riforma auspicabili per restaurare la stabilità e la fiducia nei mercati finanziari

La stretta creditizia per famiglie e imprese e il rallentamento del ciclo economico si alimentano a vicenda in una spirale negativa che rappresenta il principale rischio per l'economia nel 2009. L'Europa è cosciente di dover affrontare una fase di recessione che è stata definita dalla stessa Banca centrale europea «grave e sincronizzata» perché conseguente all'acuirsi e al diffondersi delle turbolenze dei mercati finanziari che freneranno probabilmente la domanda su scala mondiale e nell'area dell'euro per un periodo di tempo prolungato. Tra l'altro, i provvedimenti straordinari decisi e attuati dagli Stati europei comportano oneri considerevoli per le finanze pubbliche di numerosi paesi dell'area euro. Se non saranno riassorbiti a tempo debito, que-

sti peseranno in modo particolarmente negativo sulle future generazioni. Se consideriamo che vengono riviste al ribasso le previsioni per il 2009 dei principali organismi internazionali possiamo concludere che la crescita economica mondiale sarà probabilmente trainata interamente dai paesi emergenti.

Per contrastare tale scenario è necessario da un lato normalizzare le condizioni di liquidità sui mercati e dall'altro porre le basi per nuove regole nell'industria dei servizi finanziari, potenziando le risposte delle autorità per il contrasto alle situazioni di instabilità finanziaria, migliorando la trasparenza e le pratiche di valutazione, rinforzando le condizioni patrimoniali e la gestione della liquidità e dei rischi, riformando il ruolo delle agenzie di rating.

Cosa fare per rendere i mercati finanziari meno "opachi" e meglio regolamentati?

Un passaggio importante è rappresentato dalla regolamentazione del mercato dei titoli derivati, pari a circa 55.000 miliardi di dollari. Ma si tratta di lavorare su due differenti scenari: l'Europa da un lato e l'intero sistema della finanza mondiale dall'altro.

Sul versante europeo, diverse sono le ricette auspicabili, alcune delle quali indirizzate al brevissimo periodo.

a) Bisogna rafforzare l'attività di supervisione. Nel breve periodo si dovrà immaginare la creazione di collegi di supervisori incaricati di controllare le principali istituzioni finanziarie transfrontaliere. Questi collegi possono essere composti dai supervisori degli Stati membri dove queste istituzioni hanno attività significative, riservando un ruolo completo al supervisore dello Stato membro dove il gruppo ha la sua sede. Una misura del genere permetterebbe anche di superare gli atteggiamenti ostruzionistici che gli Stati mettono in campo non comunicando le reali situazioni patrimoniali delle proprie banche. In un secondo momento bisognerà guardare al Comitato eu-

ropeo dei regolatori (Committee of European Security Regulators, CESR) come organismo unico competente per la regolamentazione del mercato finanziario europeo.

b) In materia di titolarizzazione (l'operazione grazie alla quale le banche rivendono i loro crediti sotto forma di titoli finanziari togliendoli così dai loro bilanci) sarebbe auspicabile prevedere che gli organi emittenti seguano il rischio afferente ai loro crediti.

c) Bisogna prevedere che gli organi emittenti di crediti facciano apparire una parte dei loro prestiti nel bilancio (idea già presente in una recente proposta della Commissione europea in materia di revisione delle direttive bancarie).

d) È necessario completare la revisione in atto della direttiva europea che disciplina i sistemi di garanzia di deposito.[2]

e) È importante definire regole chiare in materia di fondi propri**.**

f) Bisogna regolamentare le agenzie di valutazione o agenzie di rating.

g) È necessario rivedere le norme relative alla retribuzione dei dirigenti d'impresa.

Per quanto riguarda il resto delle riforme auspicabili e da applicare nel medio-lungo periodo vi sono sicuramente:

a) il rafforzamento del ruolo politico del Consiglio Ecofin, prevedendo l'organizzazione, una volta all'anno, di una riunione d'orientamento sulla stabilità finanziaria e la revisione triennale degli obiettivi politici da parte di un gruppo di saggi;

b) la concretizzazione delle ambizioni del processo Lamfalussy (utilizzato per l'adozione della legislazione europea sui servizi finanziari): armonizzazione dell'applicazione delle norme, controllo europeo delle istituzioni finanziarie paneuropee, controllo co-

ordinato o comune delle banche e delle assicurazioni, prevedendo persino una fusione del Comitato dei regolatori bancari europei (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) e del Comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni professionali (Committee of European Insurance and Pensions Supervisors, CEIOPS);

c) la fissazione di obiettivi politici chiari come la protezione adeguata dei piccoli investitori e la sorveglianza dei mercati e delle entità non regolate;

d) una migliore preparazione alla gestione delle crisi future attraverso la riduzione del carattere "prociclico" delle esigenze regolamentari in materia di capitale e la partecipazione al dibattito sulla trasparenza dei mercati delle materie prime;

e) il miglioramento della struttura globale della regolazione: approfondimento del dialogo internazionale sulla regolamentazione con gli Stati Uniti, il Giappone, la Cina e l'India; creazione presso il Fondo monetario internazionale di un meccanismo d'allarme sui rischi sistemici;

f) la creazione di una "Interpol finanziaria" per lottare contro i rischi di manipolazione nei mercati finanziari internazionali;

g) la soluzione del problema dei paradisi fiscali da dove transita più della metà dei flussi finanziari mondiali compresi i proventi delle attività illecite della criminalità organizzata. Difficilmente, dopo questa crisi finanziaria, è immaginabile garantire la stabilità a lungo termine dei mercati mondiali senza la chiusura dei centri finanziari *off shore*. L'Unione europea deve dare l'esempio in questo ambito e fare pressione sugli altri paesi affinché facciano lo stesso. Tra l'altro va ricordato che i paradisi fiscali ospitano due terzi degli *hedge funds*, e se è vero che molti di questi fondi non sono responsabili della crisi è altrettanto vero che sono corresponsabili di una parte sostanziale dei debiti.

In materia di vigilanza bancaria – certamente la questione più sensibile – va rafforzato il livello di vigilanza sui mercati creando le condizioni per una "sorveglianza più integrata dei gruppi transnazionali". È stato il ministro Tommaso Padoa Schioppa ad aprire per primo il dibattito in sede europea sul tema più generale della supervisione bancaria. Non avendo l'Europa un'unica autorità di vigilanza dei mercati finanziari deve affrettarsi quantomeno a procedere ad un coordinamento reale delle istituzioni di vigilanza tra i vari paesi europei.

Soltanto così si interviene concretamente riducendo le probabilità di subire collassi del sistema. Se, infatti, è giusto ammettere che la BCE ha operato bene durante la crisi, agendo sulla leva monetaria, bloccando il rialzo dei tassi di interesse e tenendo a freno l'inflazione, ciò che è mancato è stata la vigilanza preventiva, cioè la capacità di leggere in ciò che stava avvenendo gli impliciti gravi rischi per l'economia europea. Il paradosso è che in Europa abbiamo una moneta unica, un solo sistema di pagamenti, un solo organismo che ha in mano la leva dei tassi d'interesse, ma non abbiamo una banca centrale con il potere di coordinare la vigilanza insieme ai singoli regolatori nazionali. Restano invece ben 52 le differenti autorità che in Europa, con regole diverse, controllano i propri settori finanziari senza, il più delle volte, dialogare tra loro.

Riguardo alle agenzie di rating, la cui affidabilità si è dimostrata disastrosa, i punti sui quali intervenire per ridare credibilità a tali soggetti – un settore caratterizzato tra le altre cose da un'evidente situazione di oligopolio – paiono abbastanza chiari. Le agenzie di rating si sono dimostrate affette da gravi conflitti di interesse nel loro doppio ruolo di valutazione e di consulenza agli emittenti e agli investitori.

Un esempio è dato dal caso degli investimenti strutturati dove l'agenzia di rating ad un primo stadio offre "consigli" all'emittente di un titolo su come costruire lo

stesso perché questo abbia un buon rating, in un secondo momento pubblica un rating che (spesso) conferma i consigli appena offerti. Questo è un sistema che produce inevitabilmente dei rischi e che compromette in partenza la trasparenza di tali istituzioni, soprattutto se poi, spulciando nei bilanci di tali agenzie, osserviamo che un'ingente fetta dei loro guadagni negli ultimi anni è venuta proprio dalle attività legate alla finanza derivata.

C'è inoltre la necessità di stabilire dei paletti rispetto ai modelli utilizzati nella valutazione. In merito sarebbe auspicabile ricorrere ad uno schema europeo di registrazione delle agenzie la cui competenza sarebbe da rimandare al CESR. In futuro andrà poi evitato che il processo di valutazione porti ad un ingiustificato aumento del valore del prodotto, come spesso è capitato. Sarebbe sbagliato però pensare che la proposta di regolamento presentata in novembre dalla Commissione europea sia legata unicamente alla crisi finanziaria attuale, che ha invece rappresentato solo la goccia che ha fatto traboccare il vaso.

Facendo un piccolo sforzo di memoria e andando indietro di qualche anno, precisamente al 1997, ritroviamo la famosa "influenza asiatica" che sconvolse i mercati finanziari di mezzo mondo e cha aveva il suo epicentro nei paesi dell'Asia in forte sviluppo. Già in quella occasione, con il crollo delle "tigri asiatiche", furono sollevati dubbi sulla fondatezza e la trasparenza delle previsioni delle agenzie di rating. Polemiche che sfumarono con lo sfumare della crisi.

Poi però nel 2001 il fallimento di Enron negli Stati Uniti, uno dei più gravi casi di delinquenza societaria, ha riportato l'attenzione sul tema del rating. Infatti, fino a quattro giorni prima del crac le obbligazioni Enron si fregiavano della massima valutazione ottenuta in pagella dalle agenzie. Una tempistica analoga si è ripetuta nel 2003 per Parmalat e nel 2008 prima con Bearn Stearn e poi con Lehman Brothers.

Rispetto a tali questioni spesso le agenzie di rating si sono giustificate sostenendo che il loro ruolo fosse quello di esprimere una semplice "opinione" e che gli investitori restano liberi di non considerare tali indicazioni.

Questa giustificazione non è accettabile perché l'assegnazione di un rating positivo rappresenta un segnale forte per i potenziali investitori, siano essi professionali o *retail*, sul rischio legato ad un determinato investimento. C'è poi da considerare che spesso i regolamenti degli investitori collettivi e di altri intermediari stabiliscono che i gestori possono investire solo in obbligazioni aventi un determinato rating minimo o comunque pongono limiti agli impieghi in titoli con rating basso.

Nel 2002 l'Ecofin informale di Oviedo ha sollevato per la prima volta il problema di una regolamentazione delle agenzie. Segnale che però non è stato colto dalla Commissione europea. Due anni dopo, all'inizio del 2004, dopo il crac Parmalat è la volta del Parlamento europeo esprimere preoccupazioni relative alla qualità del rating e chiedere, in una risoluzione, l'istituzione di una autority per il settore.

La Commissione europea ha atteso il 2006 per pubblicare una comunicazione sul tema che non avrà però alcun seguito legislativo perché paradossalmente la stessa Commissione riterrà che «l'utilità di una nuova iniziativa legislativa nel settore sia ancora da dimostrare». Adesso, considerato lo scenario attuale, l'utilità di un'iniziativa legislativa è più che dimostrata. Una riforma seria permetterebbe alle agenzie di rating di riconquistare la fiducia persa in questa crisi finanziaria.

Sul versante dello scenario mondiale, vale a dire al di là del "campo di gioco" europeo, appare ineludibile una riforma delle funzioni di sorveglianza del Fondo monetario internazionale (FMI). È necessario potenziare gli assetti di sorveglianza di quella che è una delle principali istituzioni in ambito finanziario e riflettere sulla possibi-

lità di potenziare la cooperazione tra il FMI e le altre istituzioni che si occupano di stabilità finanziaria e di conferire al FMI nuove competenze relative alla gestione di un Early Warning System su scala globale e regionale. Questo perché è essenziale migliorare il coordinamento tra le politiche perseguite dai paesi di rilevanza sistemica.

Idee e proposte

- Seria riforma della struttura di supervisione, in particolare attraverso la creazione di collegi di supervisori incaricati di controllare le principali istituzioni finanziarie transfrontaliere
- Regolamentazione delle agenzie di rating
- Regolamentazione degli *hedge funds*
- Superamento dei problemi legati all'esistenza di paradisi fiscali

Note

[1] Il 28 settembre 2008 i governi di Belgio, Olanda e Lussemburgo hanno concordato un intervento a favore di Fortis, uno dei primi venti istituti finanziari europei. I tre paesi sono entrati nel capitale del gruppo investendo 11,2 miliardi di euro, di cui 4,7 miliardi il Belgio (49% della capogruppo Fortis Banque Belgium), 4 miliardi i Paesi Bassi (49% di Fortis Banque Nederlands) e 2,5 miliardi il Lussemburgo (49% di Fortis Banque Luxembourg).

[2] Il tema è diretto a sostenere la fiducia dei risparmiatori nei confronti del sistema finanziario. A livello comunitario le discussioni per la revisione della disciplina sono state avviate in un'ottica volta a ridurre i tempi per il rimborso delle somme depositate coperte da garanzia e per l'innalzamento del livello di copertura. In questo ultimo ambito, il sistema italiano si contraddistingue per essere quello che garantisce un più alto livello di tutela ai depositanti. Mentre, infatti, la copertura prevista dalla direttiva attualmente in vigore è pari a 20.000 euro, in Italia i fondi di garanzia coprono sino a più di 103.000 euro per depositante.

Hanno partecipato agli incontri tematici, a titolo strettamente personale, o contribuito in altro modo alla discussione dei temi affrontati in questo libretto: Henri Baguenier, Costanza Bufalini, Mauro Calzecchi, Carlo Capoccioni, Daniele Cardella, Riccardo Casale, Alessia Centioni, Valerio Elia, Fiorella Favino, Moris Gasparri, Agata Gugliotta, Fortunato Lambiase, Andrea Margheri, Marco Margheri, Raffaello Matarazzo, Daniela Marilungo, Diego Percopo, Luisa Pezone, Andrea Pierotti, Giuseppe Surdi, Andrea Turchi, Stefano Verde.

A loro e a chi, per ragioni di riservatezza, non menzioniamo, va il ringraziamento della Fondazione Italianieuropei e della Fondazione Mezzogiorno Europa.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2009
per conto di Solaris s.r.l.
presso Marchesi Grafiche Editoriali
Via Flaminia, 995/997 - 00189 - Roma