



MOVIMENTO  
FEDERALISTA  
EUROPEO  
M.F.E.

un governo  
europeo per

# UNA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA NEL SETTORE DELL'ENERGIA

n. 5

a cura del Centro Einstein  
di Studi Internazionali  
C.E.S.I., TORINO



a cura di Domenico Moro

le tesi sostenute nei quaderni della collana "Un governo europeo per..."  
riflettono il pensiero collettivo del Movimento Federalista Europeo (MFE)  
sezione italiana dell'Union of European Federalist (UEF)  
e del World Federalist Movement (WFM)

Centro Einstein di Studi Internazionali (C.E.S.I.)  
10144 Torino - Via Schina, 26  
tel. e fax 0039 011 473 28 43  
e-mail: [info@centroeinstein.org](mailto:info@centroeinstein.org)  
sito: [www.centroeinstein.org](http://www.centroeinstein.org)

Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)  
37122 Verona - Via Poloni, 9  
tel. e fax 0039 045 803 21 94  
e-mail: [verona@mfe.it](mailto:verona@mfe.it)  
sito: [www.mfe.it](http://www.mfe.it)



MOVIMENTO  
FEDERALISTA  
EUROPEO  
M.F.E.

un governo  
europeo per

**UNA POLITICA  
INDUSTRIALE EUROPEA  
NEL SETTORE DELL'ENERGIA**

a cura del Centro Einstein  
di Studi Internazionali  
C.E.S.I., TORINO





*La grave crisi energetica che sta colpendo l'Europa e il Mondo non può essere affrontata con gli strumenti classici delle politiche industriali nazionali. Occorre avviare politiche globali in campo energetico, sul fronte della produzione, soprattutto da fonti alternative e rinnovabili, e della distribuzione, nell'ambito di nuove istituzioni sovranazionali dotate di reali poteri di intervento.*

*Ma ciò richiede che l'Europa abbia una reale capacità di governo, da due fondamentali punti di vista. Il primo è quello di poter disporre di una effettiva politica industriale in campo energetico, accompagnata dagli strumenti (un'agenzia per l'energia ed una rete trans-europea) e dalle risorse necessarie per perseguire gli obiettivi (un bilancio finanziato con imposte autonome). Il secondo è quello di poter trattare, come Unione federale europea, con le altre grandi aree del mondo, il tema energetico nell'ambito del WTO al fine di giungere alla definizione di regole e strumenti per una politica energetica mondiale.*



## I. L'Unione Europea è nata quando gli Stati nazionali europei hanno dato una risposta sovranazionale al controllo dell'energia

Le origini dell'Unione europea come la conosciamo oggi risalgono a quando, con la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), nel 1951, l'Europa si è data una politica industriale sovranazionale nel settore dell'energia, la cui fonte principale era allora costituita dal carbone. Nel corso del XX° secolo, carbone e ferro erano state le due materie prime all'origine della potenza industriale tedesca e ne avevano consentito, per ben due volte, il tentativo di soggiogare il resto d'Europa *manu militari*. Per questa ragione, sei paesi europei convennero sulla necessità di metterle sotto un controllo comune e decisero così di fondare la CECA. Quest'ultima aveva un potere enorme: il suo intervento si estendeva dalla programmazione dei livelli di produzione dell'industria carbo-siderurgica tra i vari paesi europei, fino alla possibilità di stabilire, se del caso, quote di produzione tra i diversi Stati, così come i livelli minimi e massimi dei prezzi dei prodotti siderurgici. Essa sola partecipava al finanziamento degli investimenti in nuova capacità produttiva od in ricerca e sviluppo, procurandosi le necessarie risorse finanziarie con prestiti europei, i primi *union bond*, oppure con imposte sui prodotti carbo-siderurgici. Il rispetto delle sue decisioni era obbligatorio e in caso di non osservanza poteva applicare multe direttamente alle imprese inadempienti.

Negli anni successivi, nelle intenzioni dei paesi fondatori, la politica europea nel settore dell'energia doveva essere ulteriormente rafforzata con l'istituzione dell'Euratom, che avrebbe dovuto promuovere la produzione di elettricità da energia nucleare, una tecnologia che gli europei non possedevano: per questa ragione, l'Europa in quanto tale, più che i singoli Stati nazionali, doveva sostenerne lo sviluppo. I due Trattati, però, sia pure per ragioni diverse, sono stati progressivamente svuotati di significato proprio nella parte relativa alla politica industriale e l'Europa si è ritrovata priva di una politica energetica comune. La CECA è stata superata dal fatto che il carbone come fonte di produzione di energia è stato soppiantato dal petrolio e dal gas naturale, sui quali essa non aveva poteri. L'Euratom, invece, che aveva come obiettivi la ricerca e sviluppo e la costituzione di imprese industriali europee nella produzione di energia nucleare, di fatto non è mai decollata perché dotata di poteri insufficienti a perseguire una vera e propria politica europea. Va ricordato che la Guerra Fredda non ha agevolato la nascita di una specifica industria europea nel settore dell'energia nucleare, ma ha piuttosto favorito scelte nazionali, soprattutto da parte della Francia la quale, dopo che l'Assemblea nazionale aveva bocciato la Comunità Europea di Difesa, vedendo nella produzione di energia nucleare per usi civili importanti sinergie con la produzione di armi nucleari, optò decisamente per

una politica nazionale. Da parte sua, l'industria americana esercitò pressioni sui governi nazionali europei perché, invece di promuovere lo sviluppo di un'autonoma tecnologia, adottassero quelle americane già disponibili. Il contesto industriale ad oggi deve tener conto del fatto che del Trattato CECA, giunto a scadenza nel 2002, ne sopravvive la parte istituzionale inserita nel Trattato istitutivo dell'Unione europea, mentre la R&S nel settore nucleare, principale attività dell'Euratom, è promossa attraverso il bilancio dell'UE, che ne ha di fatto assorbito le funzioni di indirizzo. D'altro canto, molte innovazioni industriali avvengono al di fuori del quadro dell'Euratom, come è il caso delle centrali di ultima generazione, che adottano la tecnologia *European Pressurised Water Reactor* (EPWR) e che sono state sviluppate congiuntamente da società francesi e tedesche. Attualmente Euratom è impegnata nell'importantissimo progetto mondiale ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*), che darà però risultati nel lungo periodo.

Chiedere oggi che la Commissione europea debba avere gli stessi poteri di politica industriale che aveva la CECA non sarà facile: poteri di intervento simili sarebbero qualificati come "dirigistici" e contrari ad una economia di mercato. Esigere, come peraltro occorre fare, che la Commissione europea promuova una politica industriale comporta andare contro il pensiero oggi prevalente in Europa tra governi e partiti politici. Questi sono generalmente contrari all'intervento dei pubblici poteri nell'economia, soprattutto quando a promuovere queste iniziative sono le istituzioni europee, anche se, come dimostrano i sondaggi dell'Eurobarometro, il 60% dei cittadini europei pensa che le misure necessarie per sostenere lo sviluppo economico debbano essere prese a livello europeo e solo il 28% ritiene che debbano essere adottate a livello nazionale<sup>1</sup>. Va però fatto notare che quando si tratta di settori industriali considerati strategici, come quello dell'energia, i governi non esitano ad intervenire, condizionando le scelte industriali delle proprie imprese. Ad esempio, il governo federale americano, spesso citato, a torto, come modello di governo liberista, quando la Cina, attraverso una delle sue società pubbliche, ha cercato di acquisire il controllo di una società petrolifera degli USA, si è opposto, senza farsi condizionare da quanto dicono i manuali di economia in materia di libero mercato. Il governo russo, da parte sua, non è meno attivo di quello americano, come è avvenuto quando ha riacquisito il controllo, prima privato, di Gazprom e come avviene ora quando esercita pressioni sui governi europei perché ne consentano lo sviluppo sul ricco mercato europeo.

---

<sup>1</sup> Gli stessi sondaggi rivelano anche che il 69% ritiene che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico debba essere garantita a livello europeo e solo il 18% pensa debba esserlo a livello nazionale.



Anche i singoli governi dell'UE intervengono quando vengono promosse iniziative che possono portare alla perdita del controllo di importanti società nazionali del settore energetico: l'Italia si è inizialmente opposta all'acquisto di Edison da parte di EDF; la Francia si è opposta all'acquisto di Suez da parte di Enel; la Spagna ha cercato di ostacolare fino all'ultimo l'acquisto di Endesa da parte di Eon, e così via: nessuno di questi governi, nelle circostanze appena ricordate, ha cercato di dare una risposta evolutiva europea alle politiche di sviluppo promosse dalle rispettive imprese, ricorrendo alla possibilità di costituire un'"impresa comune" europea nel settore energetico, come è previsto dal Trattato Euratom. Resta il fatto che una politica europea è oggi tanto più necessaria in quanto quello dell'energia è diventato un problema mondiale e che richiede una struttura industriale adeguata alla sfida.

## II. L'energia, un problema mondiale

Un recente Rapporto del Senato francese (*Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur la politique européenne de l'énergie*, Sénat, n. 259, 15 marzo 2006) fa notare che i consumi di energia dei Paesi asiatici emergenti - ma il discorso può essere esteso anche ad altre materie prime - rappresentano ormai il 20% dei consumi mondiali, contro il 17% dell'Unione europea ed il 29% degli Stati Uniti. Queste cifre costituiscono il segnale più evidente del fatto che è finita l'epoca in cui 1/4 della popolazione mondiale si appropriava dei 3/4 delle risorse energetiche mondiali. Lo sfruttamento di risorse naturali scarse, come queste ultime, deve dunque diventare l'oggetto di politiche mondiali, attuate sulla base del precedente del modello della CECA.

A partire dall'inizio del nuovo millennio, l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, impressionata dal costante aumento del prezzo del greggio, si è concentrata sull'impetuoso ed inarrestabile sviluppo economico cinese, traendone l'affrettata conclusione che la responsabilità dei massimi storici raggiunti dai prezzi del petrolio fosse da imputarsi alla pressione esercitata sul mercato energetico mondiale dalla Cina: le cifre, ad oggi, non confermano questa tesi. E' vero che, in termini relativi, la crescita della domanda cinese di importazioni di petrolio nel 2007, rispetto al 2002, è raddoppiata (+102%), ma in termini assoluti l'incremento più forte è da imputarsi alla domanda americana di petrolio dal resto del mondo: quest'ultimo, oltre al forte sviluppo cinese, costituisce un altro cambiamento strutturale intervenuto negli ultimi anni, tanto che gli USA hanno sostanzialmente raggiunto l'Europa come principale importatore di greggio a livello mondiale. L'ultimo decennio conferma, infatti, la crescente dipendenza energetica degli Stati Uniti dal resto del mondo, la cui prima manifestazione risale alla prima crisi petrolifera, quando gli americani decisero di sospendere la

## Importazioni di petrolio greggio 2002-2007 (milioni di tonn./anno)

	2002	2007	2007-2002
USA	561,0	671,9	110,9
Giappone	250,5	248,8	(1,7)
Europa	587,4	688,8	101,4
Cina	100,4	203,1	102,7
<i>Totale delle quattro aree</i>	<i>1499,3</i>	<i>1812,6</i>	<i>313,3</i>
Totale Mondo	2152,6	2700,6	548,0

Source: BP, *Statistical Review of World Energy*, June 2003 and June 2008

convertibilità del dollaro in oro, rendendo possibile il finanziamento degli acquisti di energia a prezzi crescenti, semplicemente stampando carta moneta. Questo passaggio fu reso inevitabile anche dal fatto che, in quello stesso anno, gli USA decisero di liberalizzare gli acquisti di energia dal resto del mondo da parte delle compagnie petrolifere americane<sup>2</sup>. Ancora nel 1970 le importazioni americane di petrolio rappresentavano il 21,5% dei consumi interni, e quindi una dipendenza dall'estero che, a fronte di eventuali crisi internazionali, sarebbe stata gestibile, sia pure con forti misure di politica interna. Verso la metà degli anni '90, invece, esse hanno superato la soglia del 50% ed oggi arrivano a coprire i 2/3 dei consumi, una quota destinata a crescere ulteriormente in futuro, in quanto la produzione interna, secondo l'EIA (*Energy Information Administration*), è in calo strutturale. Ciò significa che anche l'economia USA si sta integrando sempre di più nell'economia mondiale e che l'interesse di lungo periodo degli americani dovrebbe essere la stabilità politico-economica mondiale, una stabilità che, da soli, non riescono più ad assicurare<sup>3</sup>. Se dunque il quadro economico mondiale impone con crescente evidenza l'adozione di una politica energetica europea, contro l'idea di una politica industriale europea può essere sollevata l'obiezione secondo cui

<sup>2</sup> È stato fatto notare da molti esperti che, negli stessi anni, la produzione americana di petrolio avrebbe raggiunto il cosiddetto "picco di Hubbert".

<sup>3</sup> Un'ulteriore conferma del mutato scenario internazionale è dato dal fatto che persino il tradizionale alleato europeo degli USA, la Gran Bretagna, fino ad ora esportatore netto di petrolio, è avviato verso un futuro simile a quello americano, anche se occorrerà ancora del tempo perché raggiunga la stessa dipendenza dall'estero: per la prima volta da vent'anni a questa parte, dal 2005 la Gran Bretagna, per effetto del progressivo esaurimento del petrolio del Mare del Nord, è ritornata ad essere un importatore netto di energia.

l'Europa dovrebbe prima darsi una vera Costituzione che preveda adeguate competenze europee a favore della Commissione europea, del Parlamento europeo o di altre istituzioni europee. Questo, però, è vero solo in parte, perché l'UE ha già una sua "costituzione economica", certamente debole ed insufficiente, ma ce l'ha. Quello che ancora le manca, perché ostacolata dal diritto di veto in molti settori, è un governo federale europeo in grado di condurre una vera e propria politica industriale.

### III. La "costituzione economica" dell'Unione europea

I Trattati succedutisi al tentativo di Altiero Spinelli di dar vita, nel 1984, all'Unione europea e che hanno modificato in profondità i Trattati di Roma del 1957, hanno "costituzionalizzato" alcune fondamentali conquiste in campo economico. Vediamole.

a) *Il mercato interno europeo.* Un mercato integrato è il tipico bene pubblico che può essere offerto ai cittadini appartenenti all'area interessata dal progetto, in quanto senza di esso non è possibile la libera concorrenza ed è impensabile l'avvio di una politica economica europea. Con l'iniziativa della Commissione europea presieduta da Delors, l'Atto Unico del 1986 ha provveduto ad istituire il mercato interno europeo: dal 1° gennaio 1993, all'interno dei paesi aderenti all'Unione, le merci, i capitali e le persone possono infatti circolare liberamente. Questa scelta ha avuto un impatto enorme sulla legislazione economico-sociale dei singoli paesi europei, tanto che oggi, come ebbe a prevedere Delors, per più dell'80% è decisa a livello europeo. Per fare un esempio dell'importanza che ha avuto l'iniziativa di Delors, si può ricordare che malgrado la libera concorrenza fosse prevista dal trattato istitutivo del Mercato Comune Europeo del 1957, essa è diventata una consuetudine solo dal 1992, data a partire dalla quale si è posto fine ai monopoli pubblici in settori importanti dell'economia, come quello dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti e, in generale, dei servizi pubblici locali. Come ha però fatto notare T. Padoa-Schioppa, perché il mercato funzioni, le misure di liberalizzazione non sono sufficienti, in quanto esso deve essere difeso da una "corte". Ebbene, questa "corte" esiste ed è la Commissione europea ed in particolare la Direzione del mercato interno, i cui interventi assicurano le condizioni per il funzionamento del mercato europeo, una delle quali è la difesa della libertà di concorrenza. La prova circa l'efficacia dei suoi interventi, per citare il fatto più clamoroso, la si è avuta con riferimento al progetto di fusione tra le americane General Electric e Honeywell, un progetto che aveva avuto il via libera dall'autorità anti-trust americana, ma che ha dovuto arrendersi di fronte all'opposizione dell'allora Commissario europeo alla concorrenza, Mario Monti. Resta il fatto però che una "corte" che si limita a difendere la libera concorrenza alimenta ulteriormente nell'opinione pubblica europea la convinzione che l'Europa sia solo mercato e poco Stato.

b) *L'euro e la banca centrale europea.* La realizzazione del solo mercato interno sarebbe stato un risultato parziale se non lo si fosse consolidato con una moneta unica, come è avvenuto con l'introduzione dell'euro, primo caso di "cooperazione rafforzata". Con la sua nascita e con l'istituzione della Banca Centrale Europea, l'Unione si è data dunque un'altra fondamentale istituzione di regolazione del sistema economico. Va infatti ricordato che la banca centrale è stata concepita come un'istituzione indipendente dai governi nazionali ed alla quale è stata affidata la grande responsabilità di assicurare la stabilità monetaria. Il fatto che l'obiettivo primario della Banca Centrale sia la stabilità dei prezzi costituisce peraltro un esempio di enorme rilievo anche per il resto del mondo. Sono noti, infatti, i profondi squilibri e le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi prodotte dall'inflazione ed infatti i primi beneficiari della stabilità monetaria sono proprio le regioni e le categorie di cittadini e consumatori con i redditi più bassi.

c) *Il Patto di stabilità e crescita (PSC).* Prima dell'introduzione del PSC, si poteva rilevare una forte asimmetria sia rispetto all'esperienza di altre aree continentali, come ad esempio gli Stati Uniti, che nei rapporti tra la politica di bilancio degli Stati europei e quella dell'Unione: questa asimmetria è stata risolta solo in parte<sup>4</sup>. Nell'esperienza americana, il governo federale, per finanziare la spesa pubblica, si può indebitare praticamente senza limiti, mentre le costituzioni degli Stati federati prevedono vincoli fortissimi, sia pure su base volontaria, all'indebitamento statale. Nell'esperienza europea, invece, prima del PSC, gli Stati membri potevano indebitarsi senza alcun vincolo, mentre l'Unione non poteva contrarre debiti, se non per il tramite della BEI. Il PSC avvicina l'esperienza europea a quella americana per quanto riguarda la necessità di porre dei limiti all'indebitamento degli Stati, ma continua ad impedire all'Unione la possibilità di contrarre prestiti. È quindi proprio con riferimento all'esperienza americana che si evidenziano le insufficienze del PSC. Ponendo dei paletti all'indebitamento degli Stati nazionali, i governi europei hanno voluto cautelarsi sia contro la possibilità che uno Stato assorbisse il risparmio prodotto dagli altri Stati, che venire incontro ad una preoccupazione ideologica, vale a dire consentire al risparmio privato di

<sup>4</sup> Come ha dichiarato il Presidente della Commissione finanze dell'Assemblea francese, Arthuis: « ... dans mon esprit le Pacte de Stabilité et de Croissance est un instrument provisoire dans l'attente d'un gouvernement européen, fédéral. Je pense que c'est vers cela qu'il faut tendre sinon nous assisterons à une série de gesticulation mais nous ne sommes pas à l'abri d'un choc majeur systémique et je ne sais pas ce que deviendrait l'euro dans de telles circonstances », in : Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les actes du colloque du 5 juin 2003 sur « les nouvelles règles pour les politiques budgétaires en Europe », n. 369, Sessione ordinaria 2002-03, pag. 79.

finanziare prioritariamente investimenti privati, piuttosto che finanziare consumi ed investimenti pubblici. Però il risultato è stato che l'enorme risparmio europeo non solo non viene utilizzato per finanziare investimenti pubblici, ma neppure quelli privati, in quanto gli investimenti fissi ed in R&S continuano ad essere inferiori a quelli americani e giapponesi. Invece di finanziare investimenti produttivi, il risparmio europeo, nella migliore delle ipotesi si trova a dover finanziare il debito pubblico americano, e nella peggiore alimenta investimenti speculativi. Il problema quindi non è tanto quello di consentire o meno all'Unione europea di indebitarsi, ma piuttosto quello di prevedere limiti costituzionali all'indebitamento dell'Unione. Se questa richiesta fosse accettata, l'Europa farebbe un passo avanti rispetto a quanto fanno gli Stati Uniti, il cui forte indebitamento pubblico, finanziato con capitali importati da tutto il mondo, consente loro di mantenere un livello di vita incompatibile con le risorse che producono.

Le tre componenti della "costituzione economica" dell'Unione costituiscono il quadro entro il quale le forze di mercato possono operare "liberamente" senza alcun intervento europeo correttivo delle loro insufficienze e questo spiega perché l'Unione trasmette all'opinione pubblica l'immagine di una comunità politica di natura essenzialmente liberista. In effetti, quello che ancora manca sono proprio gli strumenti di politica economica che servono all'UE per porre rimedio alle mancanze del mercato. Per la verità, i governi nazionali europei, sia pure in rari casi, sfruttando al meglio le opportunità offerte dai Trattati esistenti, hanno saputo dare vita ad imprese pubbliche europee nei settori in cui gli sforzi dei singoli governi non erano sufficienti, oppure in cui le forze di mercato, da sole, non erano in grado di contribuire al superamento del divario tecnologico che separa l'Unione dagli Stati Uniti. A livello europeo, sono proprio le imprese pubbliche costituite nei settori di avanguardia che hanno saputo creare occupazione e consentito all'Europa di recuperare lo svantaggio tecnologico nei confronti degli Stati Uniti nel settore spaziale, aeronautico e delle telecomunicazioni satellitari. Basti pensare, appunto, ad Arianespace, Eutelsat, Eads-Airbus e, recentemente, al sistema di navigazione satellitare Galileo. Se però la cooperazione intergovernativa ha saputo innescare il processo di investimento in questi settori, le divisioni tra Francia e Germania sul controllo di Airbus ed i problemi di finanziamento di Galileo ne mostrano i limiti. La differenza rispetto agli Stati Uniti è che il governo americano, potendo mobilitare in poco tempo ingenti risorse finanziarie, è in grado di promuovere investimenti colossali nei settori innovativi e di replicare rapidamente iniziative industriali vincenti che, nel caso europeo, hanno richiesto periodi di maturazione molto lunghi: Airbus è della fine degli anni '60 e solo oggi constatiamo che si è definitivamente affermato sul mercato mondiale; mentre se con Galileo l'Unione ha saputo in poco tempo progettare e realizzare un sistema più competitivo di quello americano, dando vita all'"impresa

comune" europea prevista dai Trattati europei, le divisioni tra Stati europei rischiano di farle perdere questo vantaggio.

La gestione del bilancio comunitario, da parte di un governo europeo, deve dunque essere sempre più orientata al finanziamento di investimenti e la legittimità che può presiedere all'attribuzione di questa competenza è il fatto che il livello europeo è il solo che può farsi carico del futuro dei cittadini europei<sup>5</sup>. L'Europa deve dare l'esempio di un'economia che non si unisce per consumare più risorse di quante ne produce, bensì per salvaguardarle ed ottimizzarne l'impiego e questo obiettivo può essere raggiunto introducendo un vincolo costituzionale all'indebitamento dell'Unione. In questo modo, l'Unione offrirebbe una prospettiva diversa e più accettabile anche da parte del resto del mondo, rispetto a quella offerta dalla politica di bilancio americana, che costituisce, piuttosto, l'esempio di un paese che vive da tempo "al di sopra delle proprie risorse".

#### IV. Una politica industriale europea nel settore dell'energia: tre proposte

Quello dell'energia è un settore industriale che non può essere lasciato nelle sole mani del mercato, in quanto in assenza di interventi pubblici regolativi esso può sacrificare gli obiettivi di giustizia a quelli di efficienza e di efficacia. La politica deve intervenire non solo per ragioni di sicurezza interna ed esterna, ma anche per gli effetti che il mercato può determinare su altri settori economici, rispetto ai quali i tempi di adeguamento dell'offerta indotti da modifiche nella struttura della domanda di prodotti energetici necessariamente non coincidono. Basti pensare agli effetti che si sono avuti sui prezzi del grano e di altre materie prime agricole quando il mercato ha reagito alle misure prese dall'Unione europea e da altri paesi per l'utilizzo di biocarburanti (etanolo, biodiesel, ecc..) a parziale sostituzione dei carburanti fossili tradizionali. L'aumento esponen-

---

<sup>5</sup> La Commissione, nel 2004, ha presentato una Comunicazione ("Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013") ed un Rapporto ("Financing the European Union - Commission report on the operation of the own resources system"), in cui viene proposta l'introduzione di una "risorsa di origine fiscale, relativamente cospicua e visibile, pagabile da parte dei cittadini dell'UE e/o degli operatori economici" e che potrebbe in parte rimpiazzare i contributi costituiti da un prelievo percentuale sul PIL di ciascuno Stato membro (la cosiddetta "quarta risorsa", introdotta nel 1988 come fonte di finanziamento residuale rispetto alle tradizionali risorse, ma che per effetto della riduzione del contributo assicurato dalla quota IVA, oggi rappresenta circa i 3/4 delle entrate complessive). In questo modo il bilancio europeo si fonderebbe sia su contributi nazionali che su imposte pagate dai cittadini ed il sistema di finanziamento rifletterebbe meglio "un'Unione degli Stati membri e dei popoli d'Europa". Il documento propone tre alternative: 1) un'imposta sui redditi delle società; 2) un'effettiva risorsa IVA; 3) un'imposta sulle fonti di energia.

ziale dei prezzi che ne è seguito ha messo in seria difficoltà soprattutto i paesi consumatori più poveri.

Oggi, a fronte di un incontrollato aumento dei prezzi delle principali fonti energetiche (petrolio e gas), l'Europa ha assolutamente bisogno di governare il mercato dell'energia. A tal fine possono essere avanzate tre proposte, sulla base dei trattati esistenti, anche se è chiaro che un rafforzamento dei poteri della Commissione europea nella prospettiva della sua trasformazione in un 'governo europeo', ne agevolerebbe la realizzazione: 1) il rafforzamento del WTO (*World Trade Organization*); 2) l'avvio di una cooperazione rafforzata nel settore dell'energia e dell'ambiente tra un'avanguardia di stati, se non si dovesse trovare l'unanimità dei paesi membri dell'UE; 3) la realizzazione delle interconnessioni tra le reti europee di trasporto dell'energia.

#### **4.1 Democratizzare il WTO (World Trade Organization) e rafforzare le sue competenze nel settore dell'energia**

Chi ha responsabilità europee ha una migliore percezione delle decisioni ottimali che occorre prendere, rispetto a chi, invece, ha solo responsabilità nazionali. Il Commissario europeo Mandelson ha recentemente ricordato che è necessario includere il commercio di servizi energetici (trasporto e distribuzione) e gli investimenti diretti esteri nel settore dell'energia nell'ambito delle regole del WTO, rafforzandone i poteri di intervento, oggi parziali e limitati<sup>6</sup>. La sostanza del problema posto da Mandelson, è il fatto che l'energia in quanto tale deve essere il tema di una specifica sessione di discussione da promuovere nell'ambito del WTO, se possibile, alla ripresa delle trattative commerciali del "Doha round"<sup>7</sup>, recentemente sospese, altrimenti nel corso di una riunione *ad hoc*. Per quanto riguarda questo settore, le difficoltà relative ad una trattativa esaustiva sono state ben spiegate dal Direttore generale del WTO, Pascal Lamy<sup>8</sup>. Lamy ha ricordato che quando le regole del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), che hanno preceduto il WTO, vennero discusse 60 anni fa, l'energia non costituiva né una priorità politica, né una priorità economica e

<sup>6</sup> CHAMPION M., VON REPERT-BISMARCK J., *EU trade chief poses WTO rules in energy sector*, Wall Street Journal, 23 giugno 2006; e: WTO (Council for Trade in Services), *Energy services (Background Note by the Secretariat)*, S/C/W/52, 9 settembre 1998.

<sup>7</sup> Come noto, in ambito WTO, le trattative relative alla regolazione degli scambi commerciali mondiali prendono avvio dalla Conferenza ministeriale dei paesi aderenti e che si riunisce ogni due anni. Ciascun nuovo ciclo negoziale prende il nome della città in cui queste hanno avuto inizio: nel caso specifico a Doha.

<sup>8</sup> LAMY P., *Energy Trade in the WTO*, intervento al World Energy Council (Roma, 15 novembre 2007).

quindi esse non hanno tenuto conto dell'energia come di un settore distinto da tutti gli altri. In secondo luogo, molti paesi che sono importanti produttori ed esportatori di materie prime energetiche - Algeria, Iran, Iraq, Libia, Kazakistan, Russia e Ucraina - non fanno parte del WTO ed altri - Arabia Saudita ed alcuni Paesi del Golfo - ne fanno parte da pochi anni a questa parte<sup>9</sup>. In terzo luogo, ricorda Lamy, le regole del WTO prevedono che uno Stato che ne fa parte possa introdurre restrizioni commerciali, in contrasto con le misure di liberalizzazione commerciale decise dal WTO, se queste attengono alla protezione di risorse naturali esauribili, come appunto il petrolio ed il gas. Queste restrizioni ostacolano, di fatto, una piena liberalizzazione degli investimenti diretti esteri volti, ad esempio, a potenziare la produzione e raffinazione di queste materie prime<sup>10</sup>.

Quanto detto da Lamy ha notevole rilevanza per l'economia mondiale ed in particolare per quella europea: l'eccezione ammessa per le risorse naturali esauribili lascia nelle mani dei soli detentori di queste ricchezze ogni decisione circa il loro sfruttamento, mentre l'esclusione dal WTO di Algeria, Libia, Russia ed Ucraina, esclude dalle trattative commerciali proprio i paesi che, praticamente, forniscono la quasi totalità del fabbisogno energetico europeo. A questo proposito, occorre anche ricordare che l'adesione al WTO è una condizione necessaria, ma non ancora sufficiente per ottenere il rispetto di normali condizioni di rapporti commerciali, in quanto la presenza di paesi produttori di petrolio non ha ancora portato il WTO ad affrontare il problema del cartello costituito dall'OPEC. La presenza o meno nel WTO di nuovi paesi è stata, fino ad ora, piuttosto una leva politica gestita dagli Stati Uniti in funzione dei loro interessi di politica estera. Per cui, essi hanno dato il via libera a paesi con i quali è per loro utile avere buone relazioni, indipendentemente dal fatto che gli stessi rispondano o meno al requisito, generalmente richiesto, di essere una economia di mercato. Basti pensare, solo per fare alcuni esempi macroscopici, alla Cina, all'Arabia Saudita ed alla Nigeria, che non sono certo economie di antica e consolidata tradizione di rispetto delle regole del libero mercato. Questi ultimi, sono anche esempi che mettono

---

<sup>9</sup> I paesi che possiedono riserve di gas naturale, oppure di petrolio, e che non fanno ancora parte del WTO, rappresentano rispettivamente il 51% ed il 36% delle riserve mondiali.

<sup>10</sup> Dal punto di vista strettamente commerciale, restano, infine, aperti altri problemi, alcuni dei quali sono specifici al settore energetico. Innanzitutto, con riferimento, in particolare, all'energia elettrica, non è agevole stabilire cosa si debba intendere per "bene" e cosa per "servizio". Oltre a ciò vi è anche il fatto che per lungo tempo l'industria energetica è stata fortemente integrata verticalmente - e nel caso dell'industria petrolifera è ancora largamente così - e questo, già di per sé, rende difficile, se non inutile, distinguere tra "bene" e "servizio". Infine, in molti paesi l'industria energetica è ancora sotto controllo pubblico, e la gestione in regime di monopolio può costituire un oggettivo vincolo al commercio interno ed internazionale.



in luce, con grande evidenza, quanto sia necessaria, da un lato, un'unica politica estera europea e, dall'altro, che fino a quando l'Unione europea non avrà un'unica politica europea per l'energia, avrà difficoltà a far accettare il principio che il WTO se ne debba occupare e trovare una soluzione che soddisfi paesi produttori e paesi consumatori. Occorre infine ricordare a chi è particolarmente sensibile alle istanze dei movimenti no-global, che non si tratta di rafforzare il WTO per "liberalizzare" il commercio: il commercio non si liberalizza, si regola, perché è la politica che deve avere l'ultima parola. Per questa ragione, è necessaria una profonda revisione delle modalità di funzionamento del WTO il quale dovrebbe, in prospettiva, essere posto sotto il controllo di un'assemblea parlamentare mondiale, così come la Commissione europea è posta sotto il controllo del parlamento europeo.

#### **4.2 Avviare una "cooperazione rafforzata" nel settore dell'energia e dell'ambiente: la proposta di istituzione di un'Agenzia europea per l'energia e l'ambiente**

L'iniziativa europea non deve avere le caratteristiche di una risposta di chiusura verso il resto del mondo, bensì di una risposta che si pone nella direzione di una politica mondiale dell'energia e quindi capace di rilanciare il ruolo delle istituzioni multilaterali. Il primo modo in cui l'Unione può contribuire al rafforzamento del WTO è quello di darsi un'unica politica per l'energia, mentre oggi si presenta al resto del mondo con più politiche nazionali, spesso tra loro contrastanti. Con un'unica politica energetica, non darebbe solo l'esempio di una gestione sovranazionale di un problema comune, ma darebbe alla UE la forza contrattuale per imporre un approccio globale all'interno del WTO. La proposta che si avanza qui, soprattutto nel caso in cui non sia possibile trovare un'intesa a 27, è che un'avanguardia di paesi istituisca un'"Agenzia europea per l'energia e l'ambiente" che operi nell'ambito dei poteri di indirizzo politico formulati dalla Commissione europea, quale espressione di un "governo europeo" legittimato di fronte al Parlamento europeo. L'Agenzia dovrebbe avere almeno i poteri fondamentali della CECA e dell'Euratom. Come nel caso della CECA, essa dovrebbe avere il potere di tassare i prodotti energetici e di emettere prestiti europei; come nel caso dell'Euratom dovrebbe avere il potere, se non di provvedere direttamente all'approvvigionamento di fonti energetiche, di dare un parere vincolante sulla politica delle forniture dall'estero<sup>11</sup>. L'Europa dovrebbe

---

<sup>11</sup> È necessario ricordare che anche il Trattato istitutivo dell'EURATOM prevede, all'art. 172, par. 4, la possibilità di emettere prestiti sul mercato europeo e che tale decisione può essere assunta a maggioranza qualificata (art. 177, par. 5).

anche prendere esempio da quanto hanno fatto gli americani quando, nel 1973, si sono trovati di fronte alla prima grave crisi energetica del secondo dopoguerra, con i prezzi del barile che sono prima quadruplicati e poi decuplicati. Nel 1975 hanno costituito la *Strategic Petroleum Reserve*, che gestisce riserve pari a 700 milioni di barili di petrolio (equivalenti ad un investimento di circa 60 miliardi di euro) e, nel 1977, hanno costituito il *Department of Energy* (DoE), cioè l'equivalente del Ministero dell'energia, con un bilancio annuo di circa 20 miliardi di euro, di cui ben 6 miliardi dedicati all'attività di ricerca e sviluppo, protezione ambientale e sviluppo dell'energia rinnovabile. Da allora, il governo americano, attraverso il DoE ed una politica di "moral suasion", promuove una politica di diversificazione geografica delle fonti di approvvigionamento, limitando o vietando acquisti ed investimenti energetici in paesi considerati poco affidabili od a rischio.

In linea generale, poiché le fonti di energia sono tra loro dei sostituti, con la prospettiva dell'esaurimento delle fonti di origine fossile e di quelle rinnovabili (compreso il nucleare da fusione) destinate a subentrarvi, l'Agenzia dovrà avere competenze su *tutte* le fonti energetiche. In questo modo potrà promuovere un'efficace politica di R&S e di sicurezza dell'approvvigionamento europeo, con la realizzazione e l'integrazione delle reti di trasporto (investendo nei *missing links*), promuovere lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile e favorire la diversificazione delle fonti geografiche di approvvigionamento<sup>12</sup>. L'Agenzia dovrà quindi: a) promuovere la realizzazione delle reti transfrontaliere di trasporto di energia (elettrodotti, gasdotti, oleodotti); b) realizzare una Riserva energetica strategica europea, sull'esempio di quanto hanno già fatto Stati Uniti e Cina (la Russia ha un territorio che è già una riserva strategica naturale); c) dare il parere vincolante sugli accordi tra gli operatori europei del settore energetico e operatori o governi di paesi terzi; d) promuovere, nel breve, il pagamento in euro dell'energia importata; e) essere responsabile del rispetto degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto e quindi favorire lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili. Il perseguimento di questo obiettivo sarebbe anche un modo per sostenere sensibilmente la domanda europea di beni di investimento. Infatti, secondo il Rapporto francese di cui si è parlato, per rispettare gli obiettivi del Protocollo di Kyoto l'UE dovrà raddoppiare la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili tra il 1997 ed il 2010, investendo 165 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la procedura da seguire per attuare questa politica, la proposta che viene qui avanzata è che nel caso in cui non vi sia il con-

---

<sup>12</sup> All'Agenzia per l'energia dovrebbe ovviamente fare capo anche l'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente (IEEA), istituita nel 2003 (Decisione n. 20/2004 della Commissione).

senso unanime dei paesi dell'Unione, quelli favorevoli ricorrano allo strumento della "cooperazione rafforzata", già previsto dai Trattati esistenti e ripreso dal TdR (Trattato sull'Unione europea, art. 20). L'art. 20 definisce il contesto all'interno del quale questa si può configurare, vale a dire: il numero minimo di Stati membri partecipanti; la procedura da seguire; le maggioranze richieste per la sua approvazione; la compatibilità con gli obiettivi dell'Unione e quindi riguardare settori che non siano di competenza esclusiva dell'Unione (come è peraltro il caso dell'energia); il rispetto della concorrenza. Per realizzare queste iniziative industriali, vi è un oggettivo problema finanziario. Dal punto di vista del finanziamento dell'attività prevista dalla cooperazione rafforzata, i Trattati prevedono che *"le spese derivanti dall'attuazione di una cooperazione rafforzata, diverse dalle spese amministrative che devono sostenere le istituzioni, sono a carico degli Stati membri partecipanti, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità di tutti i suoi membri previa consultazione del Parlamento europeo, decida altrimenti"*. Sembra pertanto che mentre le spese correnti di carattere amministrativo possono continuare a pesare sul bilancio comunitario, le spese richieste, per esempio, da un piano di investimenti derivante dall'avvio di una cooperazione rafforzata farebbero capo ai paesi interessati, i quali sarebbero liberi di decidere come finanziarli, ricorrendo, se del caso, all'emissione di *union bond*.

#### **4.3 Un intervento europeo ad integrazione dei meccanismi di mercato: l'"impresa comune" come strumento per interconnettere le Trans-European Energy Networks (TEN-E) ed eliminare le strozzature transfrontaliere. Il problema del finanziamento degli investimenti**

Se è necessario un mercato energetico europeo, con un'Agenzia europea che lo 'governi', è allora necessario poter disporre di una 'rete europea' che superi l'attuale frammentazione del mercato costituita dalle vecchie reti nazionali. La creazione di una 'rete europea' potenzierebbe inoltre il ruolo della stessa "Agenzia" che disporrebbe dello strumento operativo per governare il mercato dell'energia.

I Trattati esistenti ed il TdR (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 187) prevedono che *"la Comunità può creare imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari"*, e questa decisione può essere assunta a maggioranza qualificata. La costituzione di un'"impresa comune" (IC) come strumento di politica industriale, con questa missione di ampio respiro, inevitabilmente troverà resistenze soprattutto da parte di quei paesi e partiti politici che, ideologicamente, vedono nel liberismo l'unico strumento di politica economica e di quei paesi e partiti che esitano a rafforzare il ruolo dei poteri pubblici, soprattutto se europei, nel campo del governo dell'economia.

In questo caso, sarà responsabilità dei paesi che fanno parte dell'euro affidarsi non solo alla lettera, ma anche allo spirito dei Trattati, per intraprendere nuove vie in direzione del controllo di un'economia che, da quando è stato introdotto l'euro, è ancora alla ricerca di una politica industriale che consenta di trarre tutti i vantaggi impliciti nell'unione monetaria europea.

L'IC per la "rete trans-europea per l'energia" (TEN-E) dovrebbe essere promossa dall'Agenzia per l'energia, di cui questa farebbe parte, assieme alle imprese dei paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata, per presidiare l'interesse europeo e perché la rete è, di fatto, un monopolio naturale. Poiché tra gli obiettivi dell'Unione vi è la realizzazione del mercato interno dell'energia e delle *Trans-European Energy Networks* (TEN-E), questa proposta è la condizione necessaria per il suo completamento. Certamente l'Agenzia dovrà saper far fronte ad un vistoso piano di investimenti e quindi, similmente ai già ricordati poteri della CECA, dovrà essere dotata di risorse finanziarie proprie da procurarsi, ad esempio, attraverso l'imposizione di un canone applicato alle imprese che utilizzano le grandi reti europee di trasporto, oppure attraverso l'emissione di prestiti europei. Ad alcuni di questi interventi dovrà far fronte direttamente (es. il finanziamento della R&S), mentre per altri potrà farlo attraverso specifici strumenti operativi. Nel perseguimento dei suoi obiettivi dovrà, per quanto possibile, avvalersi dei meccanismi di mercato (ad esempio nel caso della fornitura di servizi tariffabili). Verificandosi situazioni di *market failures*, come quando si tratta di fornire "beni pubblici europei", quali le connessioni transfrontaliere, l'integrazione delle reti e la sicurezza energetica, essa potrà avvalersi degli strumenti che i Trattati mettono a disposizione, come l'"impresa comune", che ha nel progetto Galileo il più recente e più noto successo.

Come l'IC Galileo, la TEN-E dovrebbe essere aperta alla partecipazione di paesi terzi interessati a promuovere una politica energetica comune con l'Unione europea. Il riferimento, in quest'ultimo caso, è alla Russia la quale è interessata a crescere sul mercato europeo dell'energia, attraverso l'acquisizione di imprese, mentre l'Unione è restia a dare il via libera a questa operazione. La Russia potrebbe essere ammessa nella società TEN-E, a patto che vi apporti la sua rete di trasporto. In questo caso, vi dovrebbe essere una netta separazione proprietaria e gestionale tra i produttori di energia e la rete di trasporto (TEN-E), superando così i limiti della recente decisione della Commissione europea circa la separazione gestionale, ma non proprietaria, delle reti di trasporto di energia.

La stessa cosa si può dire per la costituzione di una *Riserva strategica energetica* che, in base al precedente americano, dovrebbe richiedere un investimento in infrastrutture di circa 10 miliardi di euro. Gli Stati favorevoli alla cooperazione rafforzata potrebbero avvalersi di questo strumento (o altri) e partecipare al suo capitale con una quota che non

comporti il consolidamento nei bilanci pubblici nazionali dell'eventuale ricorso all'indebitamento sul mercato dei capitali. Pertanto, in ipotesi, l'emissione di un prestito europeo da parte di un'"impresa comune" costituita *ad hoc* ed eventualmente garantito dalla BEI sarebbe compatibile con il quadro istituzionale esistente.

## V. Una politica energetica per l'Europa e per il mondo: la costituzione di una Comunità mondiale dell'energia e dell'ambiente sul modello della CECA

Nel 2008, il Prodotto Interno Lordo dei paesi che aderiscono all'euro, anche per effetto della svalutazione del dollaro, uguaglierà, sostanzialmente, il PIL degli Stati Uniti (il PIL dell'UE nel suo complesso gli è già superiore). Il punto vero, però, è un altro ed è il fatto che il PIL dell'Euro-zona si avvicina a quello americano con un consumo di energia che è la metà di quella che consumano gli Stati Uniti e con l'immissione nell'atmosfera di 8 tonn. di anidride carbonica pro-capite, contro le 19,7 tonn. pro-capite degli USA<sup>13</sup>. L'UE ha quindi le carte in regola per chiedere che quanto prima si dia vita ad una *Comunità mondiale dell'energia e dell'ambiente* sul modello della CECA, anche se, perché la richiesta abbia successo, prima dovrà darsi un'unica politica nel settore energetico. L'Unione europea è un importante soggetto del mercato mondiale dell'energia. Essa, infatti, rappresenta circa il 17% del consumo mondiale di energia con circa il 7% della popolazione. In assenza di interventi di politica industriale, da qui a 20-30 anni l'Unione coprirà il suo fabbisogno energetico al 70% con prodotti importati, invece dell'attuale 50% raggiunto con le politiche di risparmio energetico introdotte dopo la prima crisi petrolifera<sup>14</sup>. La dipendenza dalle fonti energetiche esterne rende quindi l'Unione europea fortemente sensibile all'evoluzione delle condizioni mondiali della domanda e dell'offerta di energia. In termini economici, le conseguenze della dipendenza sono significative. Secondo il Libro Verde della Commissione Europea sulla strategia dell'approvvigionamento energetico, "nel 1999, le transazioni sono state pari a circa 240

<sup>13</sup> Se il cittadino americano immettesse nell'atmosfera lo stesso quantitativo di anidride carbonica che ogni anno vi immette un cittadino europeo, gli USA da soli consentirebbero di raggiungere gli obiettivi che il Protocollo di Kyoto assegna all'intero pianeta.

<sup>14</sup> Per il petrolio, la dipendenza potrebbe rappresentare il 90% dei consumi, per il gas il 70% e per il carbone addirittura il 100%. L'allargamento ai paesi dell'Est europeo rafforzerà questa tendenza. Infatti, nei paesi dell'Europa centro-orientale, l'import di gas naturale potrebbe passare dal 60% al 90% e quello di petrolio dal 90 al 94% del fabbisogno.

miliardi di \$, ossia il 6% delle importazioni totali e l'1,2% del PNL<sup>15</sup>. In termini geopolitici, invece, il 45% delle importazioni di petrolio proviene dal Medio Oriente e il 40% delle importazioni di gas naturale dalla Russia. Di qui la necessità di rafforzare il potere contrattuale dell'Unione nei confronti del resto del mondo e di avviare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Infatti, se le economie che la compongono reagiscono meglio che in passato alla volatilità dei prezzi, l'UE non ha il controllo dei fattori geopolitici o speculativi che possono influenzare il mercato dell'energia. Essa manca di adeguati mezzi di negoziazione e pressione e soffre dell'assenza di competenze e di coesione nel settore energetico. Molto più di quanto hanno fatto i due interventi americani in Iraq, l'aumento del prezzo del petrolio e le crisi politiche che periodicamente oppongono l'Ucraina alla Russia hanno ricordato all'opinione pubblica europea la forte dipendenza dell'UE dalla fornitura esterna di risorse energetiche e quindi l'esposizione del proprio sistema economico e del proprio *welfare state* alle crisi internazionali che, influenzando la regolarità delle forniture di gas e petrolio, possono metterli in discussione. L'Unione europea deve quindi tenere conto di questo dato strutturale rispetto al quale i paesi europei, da soli, difficilmente possono dare una risposta adeguata, anche perché i Paesi asiatici che stanno determinando un sensibile spostamento nella distribuzione dei consumi energetici, vale a dire Cina ed India, sono Stati di dimensioni continentali, come del resto lo sono gli Stati Uniti, l'altro grande consumatore di energia. Cina ed India, come gli Stati Uniti, ma diversamente dall'Unione europea, sono in grado di esprimere una politica estera unica ed è per questa ragione che, in ultima analisi, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici europei, ancora oggi, dipende più dagli Stati Uniti che dalla stessa UE. Ciò non significa che quella americana sia l'unica politica in grado di dare stabilità e sicurezza al resto del mondo; anzi, gli avvenimenti degli ultimi anni stanno a dimostrare l'esatto contrario. L'Unione europea, se vuole dimostrare che il suo modello economico-sociale è un modello valido per tutto il mondo, ha bisogno di fondare su basi di reciproca convenienza e stabilità i rapporti di dipendenza dai fornitori di materie prime. Come si è già fatto notare, è finito il monopolio di fatto sulle materie prime da parte dei paesi più industrializzati: oggi il resto del mondo – cioè l'80% della popolazione cui, dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi, era destinato il 20% delle risorse primarie – reclama una miglior redistribuzione di risorse scarse e la risposta a questa

---

<sup>15</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, Bruxelles, 29.11.2000, COM(2000) 769 definitivo. Nel 2006, le transazioni sono state pari a 419 miliardi di euro, vale a dire il 9% delle importazioni totali ed il 3,6% del PIL.

svolta epocale non può essere l'unilateralismo americano. La responsabilità di una risposta accettabile per il mondo può venire solo dall'Europa che proprio sul controllo sovranazionale di risorse scarse ha costruito il suo successo. I paesi europei che compongono l'Unione europea hanno fatto un'esperienza che gli USA non hanno ancora fatto: mettere in comune parti di sovranità, prima con il carbone ed il ferro, poi con l'elezione diretta del Parlamento europeo ed infine con la moneta. È per questo che quando l'Unione ha avviato la politica di aiuti per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e, successivamente, il cosiddetto "processo di Barcellona" ha accompagnato queste scelte con la proposta di istituire delle assemblee parlamentari comuni, anche se hanno un valore poco più che simbolico. Si tratta di scelte che gli Stati Uniti, da quando hanno proposto la costituzione del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), non hanno ancora saputo fare. Tanto che oggi, mentre l'Europa ha abbattuto il Muro di Berlino, gli Stati Uniti stanno costruendo un muro che li divide dal Messico e stanno addirittura pensando di denunciare il Trattato istitutivo del NAFTA.

L'Europa ha dunque una grande responsabilità ed il Trattato di Riforma le darebbe i poteri sufficienti per prendere un'iniziativa nel settore dell'energia; quella di istituire una *Comunità mondiale dell'energia e dell'ambiente* sul modello della CECA e dotata degli stessi poteri, quali quelli, ad esempio, di stabilire la quantità della produzione dei "beni pubblici mondiali energetici" non rinnovabili (petrolio e gas), la relativa politica dei prezzi e la possibilità di tassare le fonti energetiche non rinnovabili per finanziare gli investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili. Come in passato la CECA ha costituito l'inizio della politica di unificazione europea, così la *Comunità mondiale dell'energia e dell'ambiente* potrebbe costituire l'inizio del processo di unificazione mondiale<sup>16</sup>.

Ma un'iniziativa del genere richiede che l'Europa abbia una reale capacità di governo, da due fondamentali punti di vista. Il primo è - come abbiamo visto - quello dei poteri di indirizzo di una politica industriale in campo energetico, accompagnato dagli strumenti (l'agenzia e la rete)

---

<sup>16</sup> Questa proposta ammette anche una tappa intermedia e che può essere quella di dar vita ad una Comunità dell'energia e dell'ambiente che, come la CECA, preveda l'istituzione di un'assemblea parlamentare per il suo controllo ed abbia, come primi protagonisti, l'Unione europea e la Russia. Infatti, i recenti e tragici avvenimenti che hanno coinvolto la Georgia e la Russia, e con riferimento ai quali non si vuole qui affrontare il complesso problema delle responsabilità primarie del conflitto, vedono, tra le loro cause scatenanti, la politica di accerchiamento dello Stato russo perseguita dall'Amministrazione americana. L'UE, con una proposta quale quella qui abbozzata, potrebbe togliere la Russia dall'isolamento in cui si trova e metterla in condizione di condurre, con tutta l'Europa, una politica mondiale orientata al governo democratico della globalizzazione.

e dalle risorse necessarie per perseguire gli obiettivi (un bilancio finanziato da risorse autonome). Il secondo è che il 'governo europeo' sia l'espressione della maggioranza politica che emerge dalle elezioni europee, sia cioè pienamente legittimato dal voto popolare. Questa seconda condizione è decisiva perché nasca, con la 'democrazia europea', un governo federale per l'Unione europea.





A sessant'anni dall'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un 'governo' che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei.

L'Europa ha un Parlamento eletto, ma questo Parlamento non esprime un governo che sia il risultato della maggioranza politica emersa nelle elezioni europee.

Il Consiglio Europeo è presieduto da una personalità politica non legittimata da una procedura democratica, mentre il Presidente della Commissione Europea è il risultato di un laborioso processo di compromesso tra gli Stati.

Dunque, l'Unione Europea non è ancora una democrazia sovranazionale ed è ancora paralizzata dal potere di veto in aree cruciali: sono queste le cause dell'incapacità di agire dell'Europa.

Un *governo federale* è, invece, necessario.

Per consentire all'Europa di parlare con una sola voce nel mondo, per avere una politica estera e di difesa, per avviare la nuova era del multilateralismo nelle relazioni internazionali, per intervenire con efficacia nelle crisi regionali, ponendo la propria forza al servizio dell'ONU.

Per garantire all'Europa una crescita economica compatibile con la salvaguardia ambientale e con un sistema di *welfare* tipico della tradizione europea, per promuovere grandi progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e delle infrastrutture, per poter competere nell'era della società della conoscenza.

Per sconfiggere il separatismo e il riemergere del nazionalismo, mostrando che è possibile governare democraticamente la società europea e garantire nel contempo le autonomie nel campo della cultura, delle tradizioni, della religione e dell'autogoverno locale.

Per evitare il declino politico, economico e civile dell'Europa e fondare, per la prima volta nella storia, la democrazia sovranazionale, strumento indispensabile per governare, con la politica, i processi di globalizzazione dell'economia e della società.

Il Movimento Federalista Europeo ha lanciato una "Campagna" per porre all'ordine del giorno, a partire dalle prossime elezioni europee del 2009, la necessità di giungere, attraverso una mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche, economiche e sociali, ad *un Governo europeo* e ad *una Costituzione Federale*.

Questa *Collana di Quaderni* è uno strumento della Campagna ed ha il compito di individuare le principali aree di intervento e le linee-guida delle politiche possibili per un *Governo Federale dell'Unione Europea*.