

**Intervento del consigliere di Stato Paolo De Ioanna al Workshop:
“Il Network Europeo ESEP-N e l’Energy Center di Torino”
Torino, 27 ottobre 2014**

1. **Il senso di questa breve riflessione è una sorta di attualizzazione del metodo funzionalista che ha avuto un rilievo cruciale nella fase di avvio della integrazione europea, (1947-1948), proprio in materia di sicurezza energetica; oggi, nel pieno di una crisi sul *focus* della integrazione, occorre ripartire da quella lezione storico politica per cercare di capire quali sono le possibili linee di soluzione.**

2. **Una prima considerazione generale di ordine storico** (cfr. L. Fasanaro, 2008, Energia contesa, energia condivisa). Nei due dopoguerra del secolo appena passato il nodo del controllo delle fonti di energia legate alle risorse carbonifere tedesche, ed ai connessi profili della produzione di acciaio, ha condizionato in modo decisivo i rapporti interstatali tra Francia e Germania; questo nodo spiega molte delle scelte strategiche del primo paese verso il secondo; e quindi spiega in ultima analisi passaggi cruciali della storia europea nel secolo breve. In questa ottica, la storiografia più autorevole colloca nella messa in campo del Piano Schuman (1947-1948) la prima soluzione strutturale dei rapporti franco tedeschi in campo energetico; questo piano ebbe origine, come è noto, dalla necessità di garantire la sicurezza energetica e da una serie di circostanze legate al contesto internazionale; proprio la nascita, l’anno dopo (1949), della Repubblica federale tedesca crea le ulteriori premesse e spinte per l’integrazione politica ed economica europea; la CECA e l’Euratom sono i frutti più interessanti di questo processo ed essi, per i cospicui effetti di *spill over* che creano, imprimono forza propulsiva e prospettiva all’idea del mercato unico e preparano poi la moneta unica. **Nella attuale fase di “crisi – stallo” del processo di integrazione tornare a riflettere su una vicenda di straordinario successo e forza emulativa può forse essere utile per capire da dove oggi occorra ripartire.**

3. **Il metodo funzionale.** Nel presente, in condizioni tecnologiche e geopolitiche mutate, la questione della sicurezza energetica si ripropone e si intreccia con quella della supremazia tecnologica e della competizione in mercati globali; competizione che si gioca in Europa innanzitutto sulla capacità di connettere le reti assumendo che: - l’area europea sia effettivamente un unico grande mercato integrato; - che questa area deve pervenire ad un livello ragionevole di auto sufficienza e sicurezza negli approvvigionamenti; - che l’innovazione tecnologica è cruciale per decarbonizzare la produzione e guadagnare nuovi mercati. Sono esattamente i temi ai quali “italiadecide” ha dedicato significative ricerche. L’Europa, è noto, importa oltre il 60% dei suoi consumi di gas: in questi ultimi anni sappiamo che è molto cresciuta la quota del gas liquido, con un forte aumento dei contratti spot nei principali “hub” di scambio europei. Tutti i commentatori avvertono che resta forte la dipendenza dalla Russia, da cui proviene circa un terzo del totale delle importazioni europee; si tratta di un fattore rilevante per comprendere presente e futuro dei rapporti tra Europa, Russia e resto del mondo, soprattutto in questa fase di tensioni. **Forse proprio dalle spinte oggettive della situazione internazionale (come nel 1947-1948) può venire una leva innovativa per la integrazione europea; una leva che si riallaccia, come osservavo, alla stagione più felice di applicazione di criteri e metodi funzionalisti, per procedere verso l’integrazione.**

4. Al centro del funzionalismo (nelle sue declinazioni economiche, giuridiche e istituzionali) c'è “(il più autorevole dei teorici del funzionalismo è forse **Ernest B. Haas**, statunitense di origine tedesca) la convinzione che qualsiasi processo di integrazione nasce e si sviluppa, rafforzandosi cumulativamente grazie alla messa in comune di aree economiche nelle quali gli Stati ritengono che la cooperazione è possibile e fattibile, relativamente priva di costi oppure con costi molti limitati e rapidamente rimborsati dai vantaggi acquisibili, quindi fruttuosa” (G.Pasquino,1999,Capire l'Europa, Collana Società dell'informazione, L'Aquila). Questo punto, come ho argomentato più distesamente in altra sede, mi sembra cruciale per comprendere le ragioni della attuale crisi della zona euro. I successi nell'ambito della cooperazione rafforzata in materia di carbone, acciaio ed energia nucleare, e poi in sede di creazione del mercato unico, avevano fatto tracimare vantaggi (*spill over*) tali da far ritenere che inserendo direttamente anche la moneta tra questi strumenti di cooperazione rafforzata, la costruzione di istituzioni politiche preposte alla cooperazione economica e sociale ne sarebbe uscita fortemente potenziata e strutturata. Secondo questo schema, nel medio lungo periodo, la cooperazione ed il coordinamento dei processi economici avrebbero fatto da leva, necessaria e sufficiente, per il rafforzamento del coordinamento dei processi politici, fino al passaggio verso forme istituzionali coerenti con un quadro di integrazione economica, fondato sull'uso della stessa moneta in tutte le transazioni eseguite nell'area territoriale che ha adottato questa nuova unità di conto, non solo virtuale , ma effettiva e cartacea. **Ma il passaggio ad una moneta unica ha posto lentamente, ma inesorabilmente, tutti i problemi tipici delle aree valutarie non ottimali (o sub ottimali) largamente esplorati dalla teoria economica, soprattutto con riferimento alla inevitabile creazione di squilibri nei saldi delle partite commerciali e nell'afflusso – deflusso del segno monetario utilizzato. Si ripropone ora con forza il tema dei limiti intrinseci di una moneta senza Stato.**
5. Quali sono oggi i punti di forza per un rilancio del metodo funzionalista, proprio ripartendo dal campo energetico, dove questo metodo ha dato frutti assai rilevanti? Innanzitutto gli investimenti nelle reti che interconnettono il mercato e ne rendono possibile una regolazione unica; gli *hub*; la ricerca tecnologica integrata. Sono questi tutti elementi che hanno bisogno di ricerca scientifica, pura e applicata, e molti investimenti. Al centro c'è in particolare il tema cruciale della efficienza energetica e delle nuove tecnologie che innescano processi di sviluppo e riconversione. L'efficienza energetica è la scelta di fondo per la UE e per l'Italia, insieme alla de carbonizzazione della produzione. Essa va declinata rispetto alle diverse modalità di azione che può prevedere; in particolare è cruciale l'azione per l'efficienza negli usi finali dell'energia; industria, trasporti e residenziale e terziario assorbono circa il trenta per cento ciascuno dell'energia prodotta. La questione centrale è come investire in innovazione energetica e come introdurre questa innovazione negli usi finali di energia. Molte iniziative al riguardo sono state già messe in campo dalla Commissione (*public procurement*, ecc). E' noto che l'UE nel tentativo di stabilire un nesso chiaro tra scelte industriali e interventi per la ricerca ha messo in campo il c.d. *set plan* che associa scenari energetici di medio e lungo periodo con l'evoluzione tecnologica. E in questi scenari la parte più importante degli sviluppi a medio termine è rappresentata dalla efficienza energetica nei trasporti, nel settore civile e nell'industria. Non a caso, proprio in questa ottica è stata di recente, da più parti e con diverse declinazioni, avanzata l'idea di escludere gli investimenti sulle reti energetiche e in ricerca e innovazione dal patto di stabilità. Ma questa proposta deve essere assistita da una rete di presidi tecnici che evitino aggiramenti e *moral hazard*, nel momento in cui la questione della creazione di fonti

comunitarie di indebitamento assume un significato cruciale e simbolico per immaginare un futuro parafederale per l'Europa; una moneta con alle spalle un primo embrione di poteri pubblici, fiscali e monetari, di natura federale. L'ESEP 1 è il nucleo scientifico che può spingere questo processo. Una comunità (rete) scientifica e cognitiva che mette a disposizione delle scelte di investimento comunitarie piattaforme sicure, quanto a fondamento tecnico scientifico e fattibilità. Il Centro di cui discutiamo è una articolazione sul territorio di questo nuovo frame dell'energia, basato sulla conoscenza scientifica.

6. Inserire direttamente nel bilancio pluriennale della Comunità spese (in annualità pluriennali) a supporto di questi progetti, validati da ESEP 1, finanziati direttamente con debito intestato alla BCE quale braccio tecnico del nucleo di un Tesoro europeo. La sicurezza energetica e la innovazione tecnologica - soprattutto nel campo della efficienza energetica - quali elementi che rilanciano il metodo funzionale; *spill over* certi se i progetti sono scelti in modo appropriato.
7. Ora, certamente non si può parlare dell'Unione Europea come di un blocco coeso, portatore di interessi univoci in materia di energia. Esistono situazioni differenti: Germania ed Italia, ad esempio, sono fra i maggiori importatori di gas russo: il loro grado di dipendenza, tuttavia, è, come si è già detto, di gran lunga minore rispetto a quello dei Paesi minori dell'Europa Centrale ed Orientale; questo fa sì che diversa sia la forza contrattuale degli uni rispetto a quella degli altri nel negoziare le condizioni contrattuali o nel resistere alle pressioni anche politiche esercitate da un organismo monopolistico a controllo statale quale è la Gazprom. Importanti differenze esistono anche nei rapporti economici e politici dei singoli Paesi con la Russia. Certo nulla esclude che ognuno vada in ordine sparso, facendo i propri interessi e non curandosi degli altri. E' un'ipotesi in fondo non molto lontana dalla realtà attuale di un'Europa in cui è finora mancata una vera politica comune dell'energia. E' una realtà tuttavia che alla fine ci rende più deboli, economicamente e politicamente, e che ci toglie rilevanza sul piano internazionale. Il dibattito all'interno dell'Unione Europea sull'opportunità di procedere o meno nella costruzione del South Stream è emblematico a questo riguardo. Questo gasdotto, che avrebbe una capacità di 63 miliardi di metri cubi all'anno, permetterebbe di evitare che i paesi europei siano presi in ostaggio, per quanto riguarda i propri approvvigionamenti, dalle ricorrenti crisi russo-ucraine. Da un punto di vista commerciale esso ha senso, soprattutto per i Paesi che da esso sarebbero serviti (anche se vi sono pur sempre dubbi circa la sua effettiva redditività, tenuto conto di una domanda che potrebbe anche non rivelarsi sufficiente a giustificare il costo, che si stima sia di diverse decine di miliardi di dollari). Esso avrebbe comunque l'innegabile difetto di aumentare la già eccessiva dipendenza europea dal gas russo, per di più in momento in cui la Russia sembra voler rimettere in discussione l'intero assetto europeo sorto dopo la fine della guerra fredda, usando fra l'altro le forniture di gas come strumento di pressione. Per questo motivo la sua sorte rimane a dir poco incerta, per lo meno fino a quando non saranno più chiari gli sbocchi dell'attuale crisi ucraina (da non escludere peraltro che il progetto possa anche servire come carta negoziale nel quadro più generale dei tentativi per risolverla). (cfr. Fabio Fabbri, IAI, 2014).
8. Non ha forse tutti i torti il Commissario Oettinger nell'auspicare, in un recente articolo pubblicato dal Sole 24 Ore, l'apertura su questo tema di "un dibattito a livello europeo che possa condurre ad un accordo e conferire alla Commissione il mandato di negoziare per conto dell'Unione Europea nel suo insieme". E' un auspicio che probabilmente troverà ascolto nel nuovo Presidente del Consiglio Europeo, l'ex premier polacco Tusk,

il quale già nell'aprile scorso in un'intervista sul Financial Times, aveva proposto di contrastare il potere sostanzialmente monopolistico di Mosca **attraverso un'agenzia unica europea "incaricata di comprare il gas per tutti i Ventotto Stati membri come avviene per l'uranio comprato collegialmente attraverso l'Euratom"**. Più in generale Tusk aveva anche auspicato la creazione di un'Unione Europea dell'energia, come quella bancaria, nella quale dare più spazio agli organismi comunitari. Sono idee assai ambiziose, destinate a scontrarsi con una realtà sostanzialmente ostile, fatta di interessi, non solo economici ma anche politici, spesso divergenti. Ciò non toglie che esse corrispondono ad esigenze concrete troppo spesso invocate a livello europeo senza alcun esito. Forse meno ambiziose - ma sarebbero pur sempre un buon passo avanti - **sono le proposte della Commissione di una nuova strategia europea di sicurezza energetica, su cui si dovrà pronunciare entro questo mese il Consiglio Europeo: a breve termine, a fronte dei rischi di interruzione degli approvvigionamenti, la richiesta è di un rafforzamento dei meccanismi di emergenza e solidarietà esistenti (stoccaggio del gas, infrastrutture di emergenza e flussi invertiti); a medio e lungo termine le proposte vanno nel senso di una maggiore efficienza energetica, aumento della produzione interna di energia e in particolare sviluppo delle rinnovabili, maggiore integrazione del mercato europeo, diversificazione delle fonti di approvvigionamento, incremento della trasparenza nel mercato del gas, aumento dell'interconnettività delle reti; *last but not least*, coordinamento delle politiche nazionali e, per quanto possibile, una voce unica nei rapporti verso l'esterno. Bisognerà poi vedere quanto di tutto questo sarà effettivamente realizzato.**

9. **Ma il vero volano di questa fase si può situare nella ripresa di una politica di innovazione tecnologica e investimento a partire dalle reti e dalla efficienza energetica, i cui benefici sono facilmente stimabili per tutti i paesi membri; ma il cui beneficio politico istituzionale maggiore si situerebbe nella costituzione di un primo vero nucleo di politica industriale europea integrata, finanziata con mezzi europei espressivi di una comune capacità di fare debito ed investimento; è la via per uscire dalla crisi!!! Ma per percorrere questa strada occorre** inserire direttamente nel bilancio pluriennale della Comunità spese (in annualità a carattere pluriennale) a supporto di questi progetti; progetti validati da ESEP 1, finanziati direttamente con debito intestato alla BCE quale braccio tecnico del primo nucleo di un Tesoro europeo. La sicurezza energetica e la innovazione tecnologica - soprattutto nel campo della efficienza energetica - quali elementi che rilanciano il metodo funzionale; con *spill over* certi se i progetti sono scelti in modo appropriato. L'iniziativa di cui discutiamo si colloca, mi sembra, coerentemente dentro questa prospettiva di rilancio e attualizzazione del metodo funzionale: essa avvicina in modo appropriato scienza e scelta politica, senza pretendere di imporre parametri inutilmente troppo normativi.