

Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia

Federica Eroico (Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II) – 6 aprile 2022

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Come cambia la strategia energetica europea con la guerra in Ucraina: il REPowerEU. - 3. Segue. La situazione italiana. - 4. Spunti conclusivi.

1. L'invasione russa ai danni dell'Ucraina, iniziata il 24 febbraio scorso, ha dato il via a nuovi scenari geopolitici, andando a capovolgere gli equilibri internazionali degli ultimi decenni. Tale situazione di instabilità ha drammaticamente riproposto il tema della dipendenza energetica europea da forniture estere, dimostrando come l'azione dell'Unione in questi anni non sia stata particolarmente incisiva.

A distanza di quasi un decennio, infatti, è possibile constatare come i principali obiettivi della politica energetica dell'Unione non siano stati in concreto perseguiti in maniera efficace. In particolare, l'obiettivo della diversificazione delle fonti, dei fornitori e delle rotte di transito dell'energia, già riconosciuto con la [Strategia dell'Unione dell'energia](#) quale fattore chiave per garantire un approvvigionamento energetico sicuro e resiliente, non è stato nella pratica realizzato.

Basti pensare che nel settembre 2021 è giunto a compimento il Nord Stream 2, un gasdotto diretto a trasportare il gas naturale dalla Russia alla Germania, ideato per potenziare i flussi di gas già forniti dalla Russia all'Europa, raddoppiando il tracciato del già esistente Nord Stream.

Lo scorso 22 febbraio, proprio come sanzione nei confronti della Federazione Russa, il Nord Stream 2 è stato interrotto, ma in un momento in cui i timori di quanti vi si erano opposti, sono ormai diventati realtà. Occorre notare, infatti, che gli Stati Uniti, oltre che alcuni Paesi europei, erano fermamente contrari al progetto, considerato una minaccia per la sicurezza e la stabilità energetica europea, idoneo ad attribuire alla Russia un mercato e un potere geopolitico troppo ampio (v. PI. MENGOZZI, *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, in questo *Blog*, 30 marzo 2022).

Previsione, questa, che si è rivelata quanto mai realistica, posto che la Russia continua ad essere il maggior esportatore di gas naturale, nonché di

petrolio, rivestendo un ruolo fondamentale nell'economia industriale dell'Unione.

Secondo l'[AIE \(Agenzia internazionale dell'energia\)](#), nel 2021, l'Unione europea ha importato una media di oltre 380 milioni di metri cubi al giorno di gas dalla Russia, ovvero circa 140 miliardi di metri cubi in un anno. Inoltre, circa 15 miliardi di metri cubi sono stati consegnati sotto forma di gas naturale liquefatto, per un totale di 155 miliardi di metri cubi importati dalla Russia, che hanno rappresentato circa il 45% delle importazioni di gas dell'Unione nel 2021 e quasi il 40% del suo consumo totale di gas.

Relativamente al petrolio, la stessa AIE stima che la Russia, alla fine del 2021, abbia venduto sui mercati globali quasi 8 milioni di barili al giorno, di cui ben il 60% è stato destinato all'Europa.

Da questi dati si evince come la situazione, oltre ad essere particolarmente grave dal punto di vista bellico, risulti delicata altresì sotto il profilo della sicurezza energetica nell'Unione e negli Stati membri che maggiormente dipendono, per il proprio approvvigionamento energetico, dalla Russia. Situazione con cui oggi siamo costretti a confrontarci per non aver intrapreso una effettiva strategia di diversificazione, ma al contrario aver considerato la Russia un partner particolarmente conveniente sia per la favorevole posizione geografica sia per fattori strutturali; risulta infatti molto più agevole ed economico trasportare gas "via tubo".

È evidente, dunque, alla luce dell'attuale stato di guerra tra Russia e Ucraina, e dei suoi imprevedibili sviluppi, come l'affrancamento da tale dipendenza costituisca un obiettivo sempre più urgente e indispensabile, che necessita di interventi immediati. Ciò anche in considerazione di un'ulteriore problematica, già esistente ma acuitasi a seguito del conflitto, che è quella dell'aumento dei prezzi del gas e dell'energia, i quali hanno raggiunto valori straordinari. In particolare, si stima che da metà febbraio siano saliti entrambi a più del 120%.

Secondo i dati dell'[Istituto per gli studi di politica internazionale \(ISPI\)](#), i prezzi del gas sono aumentati dapprima per ragioni economiche, ma poi, negli ultimi mesi, prevalentemente geopolitiche. Da un lato, rivelatasi rapida la ripresa economica post-lockdown, vi è stato un forte aumento nella domanda di gas. Dall'altro, la produzione elettrica europea da fonti rinnovabili (soprattutto impianti eolici), nel 2021 si è rivelata più bassa di quella auspicata, facendo ulteriormente intensificare il ricorso al gas. Infine, da maggio dell'anno scorso la Russia ha ridotto del 25% le proprie forniture verso i Paesi europei, con un picco del -40% a gennaio. Per un'analisi più approfondita di quali siano i Paesi dell'Unione che maggiormente dipendono dal gas Russo, può essere utile analizzare i dati forniti [dall'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia \(ACER\)](#).

Seppure alcune ripercussioni economiche siano in parte già evidenti, non è ancora possibile stabilire con certezza quale sarà lo scenario futuro a seguito di questa crisi. Tuttavia, qualora le vicende geopolitiche dovessero ulteriormente inasprirsi e la più grave tra quelle prospettate dovesse concretizzarsi, con una interruzione delle forniture russe, la capacità di

approvvigionamento energetico dell'Europa sarebbe gravemente compromessa. Eventualità che l'Unione europea deve scongiurare anche in forza dell'articolo 194 TFUE, il quale prevede che, nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione (v. M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2014, p. 465 ss.).

Al riguardo, la Corte di giustizia ha rilevato che l'articolo 194, paragrafo 1, lettera b), TFUE individua la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione come uno degli obiettivi fondamentali della politica dell'Unione nel settore dell'energia (vedi [sentenza della Corte del 29 luglio 2019, causa C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, punto 156](#)).

Premesse tali considerazioni di carattere generale, e stante l'attuale situazione di instabilità, viene naturale domandarsi quale potrà essere la strategia dell'Unione europea per vincere questa doppia sfida della dipendenza e della crisi dei prezzi dell'energia.

2. In risposta all'invasione dell'Ucraina e all'inasprirsi del conflitto, l'Unione europea ha adottato una serie di misure restrittive. In particolare, a partire dal 23 febbraio, sono stati varati quattro pacchetti di sanzioni.

Oltre a punire con misure individuali direttamente il Presidente russo Vladimir Putin, il Ministro degli esteri russo e alcuni membri della Duma russa, l'Unione ha deciso di limitare l'accesso della Russia ai più importanti mercati dei capitali, con una serie di sanzioni economiche, il divieto di effettuare operazioni con la Banca centrale russa, nonché il blocco dell'accesso a SWIFT di sette banche russe e tre bielorusse.

Tuttavia, la mancata inclusione delle transazioni energetiche nell'ambito delle sanzioni varate dall'Unione, ha confermato come la stessa si trovi in una posizione di intrinseca debolezza, essendo consapevole che un embargo alle importazioni di gas russo si ripercuoterebbe negativamente sul proprio approvvigionamento energetico, in particolare nei Paesi europei che maggiormente dipendono dalle forniture russe.

Relativamente a quest'aspetto, occorre notare che l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, riconosce agli Stati membri la possibilità di mantenere importanti diritti nel settore energetico, tra cui la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del proprio approvvigionamento energetico. In breve, la sovranità sulle risorse e sul mix energetico nazionale (v. al riguardo L. AMMANNATI, *La transizione energetica nell'Unione europea, il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia*, Napoli, 2019, p. 15).

Conseguenza diretta di quest'approccio è l'assenza di una posizione comune all'interno dell'Unione, che si traduce a sua volta in una dimensione esterna debole del continente europeo.

È evidente come anche questo aspetto, ovvero l'impossibilità di introdurre le transazioni energetiche tra le misure restrittive - a causa della mancanza di un appoggio unitario degli Stati membri - intensifichi notevolmente le problematiche di cui sopra, depotenziando l'efficacia delle sanzioni varate dall'Unione, e rendendo le esportazioni di gas oggetto di possibili contro sanzioni da parte della Russia. Infatti, nei giorni scorsi, il Presidente russo Vladimir Putin ha firmato un decreto presidenziale sulle regole del commercio di gas naturale russo con i cosiddetti Paesi ostili, prevedendo l'interruzione delle forniture di gas se non verranno pagate in rubli.

È agevole comprendere, dunque, la gravità delle conseguenze di una politica energetica europea nei fatti dimostratasi debole, che anziché ampliare partnership energetiche con Stati terzi, ha continuato in questi anni ad importare un'enorme quantità di gas e petrolio dalla Russia.

In questo contesto, e alla luce dell'importanza cruciale che rivestono il gas e il petrolio per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, rispondendo alla domanda posta in premessa, relativa a quale sia ad oggi la strategia che l'Unione sta elaborando per affrontare la crisi energetica, occorre segnalare che la Commissione ha presentato lo scorso 8 marzo il piano d'azione [REPowerEU](#), il quale include una serie di misure per raggiungere l'indipendenza energetica ben prima del 2030. L'intenzione è quella di ridurre fino a due terzi l'importazione di gas dalla Russia entro la fine di quest'anno e, nel lungo periodo, di aumentare la resilienza dell'intero sistema energetico.

In particolare, il piano poggia su due pilastri. Il primo pone come obiettivo la diversificazione delle forniture di gas, da un lato incrementando le importazioni di gas naturale liquefatto (GNL) e da gasdotti di fornitori non russi e, dall'altro, aumentando la produzione e le importazioni di biometano e idrogeno rinnovabile. Il secondo pilastro contempla la riduzione più rapida dell'uso di combustibili fossili nell'edilizia, anche abitativa, nell'industria e, più in generale, in tutto il sistema energetico, grazie a miglioramenti dell'efficienza energetica, all'aumento delle energie rinnovabili e all'elettrificazione.

La Commissione stima che il continente possa importare circa 50 miliardi di metri cubi di gas aggiuntivi l'anno via navi metaniere. Per fare in modo che si realizzi questo aumento, sta negoziando con molti paesi fornitori, tra cui Stati Uniti, Norvegia, Qatar, Azerbaijan, Algeria, Egitto, Corea del sud, Giappone, Nigeria, Turchia e Israele. In particolare, pochissimi giorni fa, l'Unione e gli Stati Uniti hanno raggiunto un accordo finalizzato ad aumentare notevolmente le importazioni in Europa di Gas naturale liquefatto (GNL).

Inoltre, la Commissione, pur ritenendo che gli approvvigionamenti di gas saranno sufficienti fino alla fine di quest'inverno anche in caso di interruzione totale dalla Russia, per prepararsi al prossimo inverno con riserve sufficienti di gas, prevede di presentare una proposta legislativa entro aprile per assicurare un livello annuale di stoccaggio adeguato. Nello specifico, si prevede l'obbligo di riempire al 90% le riserve di gas entro il primo ottobre di ogni anno (oggi la media è del 25-30%).

Parallelamente all'Unione europea, poi, l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) ha diffuso un [decalogo](#) contenente suggerimenti per l'Unione Europea che permetterebbero in un solo anno di ridurre di un terzo, pari a 50 miliardi di metri cubi, le importazioni di gas russo. I dieci punti presentati nel piano AIE, oltre ad essere particolarmente promettenti, risultano pienamente coerenti con il [Green Deal europeo](#).

Nello specifico, limitandoci a citare alcune delle azioni raccomandate, dal piano emerge l'importanza della diversificazione nel rifornimento di gas, sostituendo l'apporto di gas russo con quello proveniente da altre fonti e da fornitori alternativi; l'introduzione di un obbligo minimo di stoccaggio del gas; l'accelerazione dello sviluppo di nuovi progetti eolici e solari; la sostituzione delle caldaie a gas con le pompe di calore; l'accelerazione nella ristrutturazione di edifici e industrie.

Per quanto concerne la problematica concernente il rialzo dei prezzi nel mercato dell'energia, risulta oramai essenziale intervenire profondamente con azioni che sostengano i cittadini e le imprese dal rincaro dei prezzi. In tal senso, tra le misure annunciate dalla Commissione ne figurano alcune che i Paesi membri possono utilizzare immediatamente, in quanto già previste dalla legislazione vigente. Una di queste è il [toolbox](#) sui prezzi dell'energia, presentato lo scorso ottobre e diretto a fornire un sostegno agli Stati membri nello sforzo teso a mitigare l'impatto dei prezzi elevati sui consumatori vulnerabili. Strumento, o meglio una "cassetta degli attrezzi", che risulta tanto più essenziale oggi, alla luce del conflitto.

Con la comunicazione REPowerEU la Commissione ha confermato la possibilità di ricorrere a meccanismi di regolamentazione e trasferimento dei prezzi, al fine di proteggere i consumatori e l'economia. La Commissione richiama in particolare l'articolo 5 della [direttiva \(UE\) 2019/944](#) sull'energia elettrica, il quale consente agli Stati membri di fissare i prezzi al dettaglio per le famiglie e le microimprese, per proteggere i clienti civili in condizioni di povertà energetica o vulnerabili.

Ancora, risulta apprezzabile la possibilità concessa agli Stati membri di tassare i profitti straordinari che i produttori di energia elettrica hanno realizzato grazie ai prezzi molto alti di questi ultimi mesi. A tale ultimo riguardo, secondo l'Agenzia internazionale per l'energia, le misure fiscali sui profitti elevati potrebbero rendere disponibili fino a 200 miliardi di euro nel 2022 per compensare parzialmente l'aumento delle bollette energetiche.

Per consentire poi agli Stati membri di sostenere le imprese e i settori duramente colpiti dagli attuali sviluppi geopolitici, lo scorso 23 marzo, ha adottato il c.d. [Temporary Crisis Framework](#), un quadro temporaneo di crisi fondato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, e diretto a fornire sostegno all'economia attraverso la previsione di aiuti alle imprese.

Nello specifico, il quadro temporaneo di crisi, che sarà in vigore fino al 31 dicembre 2022, prevede tre tipi di aiuti per le imprese, in particolare quelle ad alta intensità energetica, affinché possano compensare parzialmente l'aumento dei costi dell'energia.

Gli Stati membri potranno concedere aiuti di importo limitato fino a 35.000 euro per i settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura e fino a 400.000 euro per tutti gli altri settori. Potranno garantire alle imprese di disporre di liquidità sufficiente attraverso garanzie statali e finanziamenti agevolati. Infine, potranno concedere aiuti atti a compensare le imprese a forte consumo di energia per i costi aggiuntivi sostenuti a causa dei prezzi eccezionalmente elevati del gas e dell'energia elettrica (v. F. BESTAGNO, *Gli Aiuti di Stato in tempi di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e Piano europeo di ripresa*, in G. SACERDOTI, A. LIGUSTRO (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber amicorum P. Picone*, Napoli, 2011, p. 691 ss.).

Nell'attuale fase di emergenza, dunque, sembra che l'Unione stia procedendo nella giusta direzione. Ovviamente, occorrerà un ragionevole lasso di tempo per capire se oggettivamente sia stato fatto un passo avanti con le finalità sancite nel REPowerEU.

3. Le conseguenze energetiche della crisi Russo-Ucraina, analizzate nei paragrafi precedenti, destano allarme anche e soprattutto osservando la situazione dell'Italia, uno dei Paesi europei che maggiormente dipende, per il proprio approvvigionamento energetico, dalla Russia.

Difatti, secondo i dati del Ministero della transizione ecologica ([MITE](#)), l'Italia importa il 43,3% del gas dalla Russia. E si tratta di un dato in aumento: solo 10 anni fa la quota era del 27%.

Sebbene finora non ci siano ancora state sospensioni nell'esportazione di gas dalla Russia, l'insicurezza energetica cresce di ora in ora. Pertanto, nel giro di pochi giorni l'Italia ha dovuto adoperarsi per elaborare una nuova strategia energetica in grado di sopperire ad un ipotetico blocco delle forniture di gas dalla Russia.

Sarebbe utopistico pensare di poter realizzare una totale ed immediata indipendenza energetica. Nondimeno, ciò che ad oggi è possibile constatare è l'intenzione del governo italiano di porre le basi per avviare la diversificazione degli approvvigionamenti energetici, facendo leva su maggiori forniture da altri Stati, rafforzando, come dichiarato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi nell'[informativa al Parlamento italiano del 25 febbraio 2022](#), partnership energetiche con Stati terzi (ad es. con l'Algeria).

Sul fronte dell'aumento dei prezzi dell'energia, il governo italiano ha adottato lo scorso 21 marzo il c.d. [Decreto energia](#), che prevede interventi volti al contenimento dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti e include misure di sostegno per famiglie e imprese.

Per quanto concerne la riduzione delle accise sulla benzina e sul gasolio, è stato attuato un taglio di 25 centesimi di euro al litro per un periodo di trenta giorni a decorrere dall'entrata in vigore del decreto. Questa riduzione è stata finanziata sommando l'extraggettito dell'IVA sui carburanti nell'ultimo trimestre del 2021 (308,2 milioni di euro) e il "prelievo straordinario sui profitti straordinari" dei produttori di energia.

Seppur accolta con favore, ci si chiede perché questa misura sia stata prevista soltanto ora, posto che gli aumenti sono iniziati ben prima dell'inizio della guerra in Ucraina.

Oltre alla diversificazione, altro obiettivo posto dal governo italiano è quello di incentivare il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili. Obiettivo, questo, già al centro del [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) varato dall'Italia nel 2021 in conformità al Green Deal europeo.

Secondo il Ministro Cingolani, l'obiettivo attuale è ridurre la dipendenza dalla Russia, rafforzando quella da Algeria e Qatar: *“Non ha senso pensare a un aumento della produzione di gas o allo sfruttamento delle rinnovabili. L'Italia non è pronta per affrontare l'emergenza nel breve periodo, perché il nostro sistema economico è basato su gas e petrolio”*.

Conseguenza diretta di questa situazione sembrerebbe pertanto un rallentamento della transizione energetica.

Tuttavia, se ad oggi ci troviamo ad affrontare una situazione così drastica è proprio a causa di una politica che per troppo tempo ha rinviato un'effettiva transizione energetica.

Come è noto, soprattutto in Italia, le procedure autorizzative per la realizzazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile sono lunghe e complesse, e spesso si concludono con pareri negativi delle varie autorità competenti (v. al riguardo N. DURANTE, *Il procedimento di autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, nn. 2-3, 2011, p. 80).

Pertanto, a parere di chi scrive, proprio sulla base della gravità della situazione corrente, risulta necessario procedere a ritmi più veloci nella promozione e realizzazione di impianti alimentati da fonti *green*.

4. Attualmente, l'Unione europea si trova, dunque, in una posizione di estrema delicatezza poiché se da un lato è consapevole che sanzioni energetiche, e in particolare un embargo sul gas, consentirebbe di aumentare la pressione su Mosca affinché cessi il conflitto in Ucraina, dall'altro lato, sa che un eventuale embargo totale delle forniture russe non troverebbe l'appoggio unitario degli Stati membri. Invero, come sopra ricordato, per l'economia di alcuni Paesi, come la Germania e l'Italia, le forniture russe sono essenziali.

Pertanto, la situazione del mercato del gas mostra come lo spazio di azione dell'Unione sia limitato: anche intensificando i contratti di gas naturale liquefatto (GNL) da Usa, Qatar e altri Paesi fornitori, servirà del tempo per avere scorte sufficienti per essere in grado di cessare i rapporti con la Russia senza subire gravi ripercussioni sull'economia dei Paesi europei maggiormente dipendenti dal gas russo.

In tale contesto, se non è possibile stabilire con certezza quali potranno essere gli esiti finali di questa crisi energetica, una cosa, a parere di chi scrive, è certa, e cioè il sempre più impellente bisogno di accelerare una effettiva

transizione verde, realizzando gli obiettivi posti nel Green Deal europeo sul fronte delle fonti di energia rinnovabili.

Le vicende di questi giorni sono state, infatti, un banco di prova per comprendere come la dipendenza dal gas, elemento di transizione verso il *phase out* dal carbone entro il 2050, si sia rivelata una mera illusione.

Soltanto raggiungendo il mix di energie previsto per il 2030, con la prevalenza delle fonti rinnovabili, la dipendenza dal gas potrebbe realmente diminuire.

Pertanto, seppure lo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili non risolva nell'immediato la problematica, occorre accelerare maggiormente la transizione energetica, non soltanto per il raggiungimento degli obiettivi scanditi nel Green Deal europeo, ma soprattutto per l'acuirsi dello stato di necessità riguardante il settore energetico, che oggi ci costringe a riflettere su come gestire una situazione di emergenza di tale spessore.

In tale prospettiva, anche un ripensamento delle politiche di concorrenza con una maggiore valorizzazione delle esigenze di sostenibilità ambientale potrebbe verosimilmente essere un utile strumento per l'accelerazione del processo di affrancamento dalla dipendenza di determinate fonti energetiche che dovrebbe essere preso in considerazione dalle istituzioni europee.