



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.6.2008
COM(2008) 384 def.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi dieci anni si è assistito a un lungo periodo di crescita nel mondo. La globalizzazione e lo sviluppo delle grandi economie emergenti come quelle cinese e indiana hanno contribuito a far uscire dalla povertà milioni e milioni di persone spianando al tempo stesso la via verso la prosperità. Questo ha comportato vantaggi anche per l'UE, con l'estensione dei suoi mercati di beni e di servizi e la creazione di nuovi posti di lavoro per i cittadini europei. Questa crescita, tuttavia, presupponeva essenzialmente una disponibilità costante, abbondante e in condizioni agevoli delle materie prime necessarie per far fronte al consumo in aumento. Diventa sempre più evidente, invece, che molte materie prime non sono inesauribili e che la pressione della domanda in aumento farà salire i prezzi di quelle che scarseggiano, come ha dimostrato inequivocabilmente la recente impennata dei prezzi alimentari e petroliferi. Ferma restando la necessità di interventi governativi a breve termine per attenuare gli effetti sulle fasce più vulnerabili della nostra società, è però altrettanto indispensabile una transizione a più lungo termine verso modi di produzione e di consumo più sostenibili. L'UE si è fatta portavoce di questo messaggio nei suoi appelli ad agire per lottare contro i cambiamenti climatici. Motivi estremamente validi sotto il profilo economico, sociale, ambientale e della sicurezza giustificano la promozione di una maggiore efficienza energetica associata allo sviluppo di alternative sostenibili ai combustibili fossili. La presente comunicazione intende fornire una base per poter discutere, durante il Consiglio europeo e con i partner e gli attori dell'UE, su come adeguarci al rincaro dei prezzi petroliferi negli anni a venire. Esiste un nesso evidente fra l'analisi e le raccomandazioni contenute nel presente documento e quelle della recente comunicazione della Commissione sui prezzi alimentari¹. Considerate globalmente, l'analisi e le raccomandazioni suddette offrono agli Stati membri un quadro che li aiuta a far fronte alle impennate dei prezzi e suggeriscono iniziative a medio-lungo termine per adeguarsi ai nuovi condizionamenti in materia di risorse onde trasformarli in opportunità costruttive.

I prezzi internazionali del petrolio hanno raggiunto ultimamente un livello record. Secondo le stime, l'attuale rincaro dei prezzi petroliferi avrà un impatto a lungo termine, che frenerà la crescita e farà salire l'inflazione nell'economia dell'UE. L'aumento dei costi dei fattori produttivi e del trasporto associato al rincaro dei combustibili fa salire i prezzi dei prodotti alimentari. Questi forti rincari riducono drasticamente il potere d'acquisto di tutti i cittadini dell'UE, con effetti particolarmente devastanti sulle famiglie a più basso reddito, e sottopongono le imprese a pressioni considerevoli. I settori ad alta intensità di energia, i trasporti e l'agricoltura, in particolare la pesca, sono quelli più colpiti e devono far fronte a un difficile processo di adeguamento. Globalmente, il rincaro del petrolio comporta un notevole trasferimento di reddito dai paesi consumatori di petrolio ai paesi produttori, cioè dall'UE a un piccolo gruppo di paesi terzi. L'aumento dei prezzi medi del petrolio registrato quest'anno

¹ COM(2008) 321.

rispetto ai livelli del 2007 comporterebbe, ad esempio, un incremento di circa 80 miliardi di euro nel trasferimento annuale del reddito dell'UE ai paesi produttori di petrolio.

Sebbene la quota dei costi energetici rispetto al suo PIL sia diminuita, l'economia dell'UE è più dipendente dalle importazioni di petrolio di quanto non fosse nel 1995², e risulta quindi più vulnerabile all'impatto delle variazioni dei prezzi. I picchi raggiunti dai prezzi in passato erano dovuti principalmente a fattori temporanei. Questa volta, invece, il rincaro del petrolio è ascrivibile a un cambiamento strutturale dell'equilibrio fra l'offerta e la domanda di petrolio nell'economia globale, il che fa presupporre una prevalenza di questi prezzi elevati nel medio-lungo periodo.

L'UE aveva anticipato questo mutamento strutturale nelle sue decisioni volte a risparmiare energia, a sviluppare le energie rinnovabili e a dotarla di un'economia a basse emissioni di carbonio e ad alta efficienza energetica, meno dipendente dalle importazioni. Un intervento incisivo a questo stadio permetterà all'economia dell'UE di rimanere competitiva e flessibile nel mercato globalizzato di prodotti, servizi e materie prime, offrendo inoltre alle imprese dell'UE possibilità di ricerca, innovazione e investimenti.

La risposta politica alla crisi provocata attualmente dall'impennata dei prezzi petroliferi deve agevolare questi adeguamenti e preparare le economie dell'UE ad adattarsi ai nuovi sviluppi. Questo processo deve essere accompagnato da misure mirate ed efficaci onde attenuare l'impatto a breve termine degli adeguamenti sulle fasce più vulnerabili della nostra società. Dobbiamo però evitare di ripetere gli errori del passato, adottando misure mirate e tali da non creare altri effetti distorsivi. Al tempo stesso, va garantita la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE onde ridurre la vulnerabilità alle eventuali fluttuazioni ulteriori dei prezzi sul mercato internazionale.

2. L'IMPENNATA DEI PREZZI PETROLIFERI

L'impennata degli ultimi mesi ha portato i prezzi petroliferi al livello più alto mai registrato, in termini reali, dalla fine degli anni '70. Alla fine di maggio, la quotazione del barile di greggio Brent era di circa 132 USD, cioè più del doppio di un anno fa. Nei primi cinque mesi del 2008, il prezzo medio del petrolio è stato di 105 USD contro una media di circa 73 USD al barile nel 2007, anno in cui i prezzi erano già triplicati rispetto al livello del 2002 (25 USD). Le oscillazioni dei cambi, e in particolare il deprezzamento del dollaro, hanno attenuato in parte l'impatto di questi aumenti sull'economia dell'UE. Ciò nonostante, a maggio 2008 i prezzi in euro superavano del 90% quelli registrati all'inizio del 2007.

I prezzi al consumo dei combustibili hanno subito un forte aumento nell'UE in linea con la tendenza del prezzo del greggio. Sebbene la crescita percentuale sia più contenuta per i prezzi al consumo a causa dell'incidenza fiscale, i prezzi medi al consumo nell'UE-27 sono aumentati del 6% per la benzina (Euro-super 95), del 14% per il diesel e del 17% per il gasolio da riscaldamento dall'inizio dell'anno. Si sono registrati aumenti percentuali più elevati in determinati settori non tassati, come il combustibile marino e il carburante utilizzato per i trasporti aerei.

² Nel 2007, il tasso di dipendenza energetica dell'UE per il petrolio è salito all'82,2% contro il 74,4% nel 1995. Eurostat, *Indicatori per l'energia, i trasporti e l'ambiente*, edizione 2007.

Su questa scia, negli ultimi 12 mesi i prezzi del carbone e del gas sono aumentati a un ritmo equivalente o più rapido di quelli del petrolio. Questo significa che i prezzi petroliferi elevati hanno provocato un rincaro generalizzato dell'energia, facendo pressione sui servizi pubblici di tutta Europa per un aumento delle loro tariffe.

I livelli di prezzo attuali in termini reali superano la punta raggiunta agli inizi degli anni '80. L'andamento dei prezzi del greggio³ dimostra che i rincari non sono fenomeni sporadici. Nel 2001, tuttavia, dopo essere rimasti a un livello costante per oltre un decennio, i prezzi reali hanno iniziato a salire in modo costante, con una brusca accelerazione nel 2007. Secondo le proiezioni degli analisti, nei prossimi mesi questi prezzi potrebbero mantenersi a un livello elevato o rincarare ulteriormente.

3. PERCHÉ IL RINCARO? UN'INTERAZIONE COMPLESSA FRA DOMANDA E OFFERTA

3.1. Il rincaro attuale dei prezzi petroliferi è dovuto principalmente a un radicale cambiamento strutturale dell'offerta e della domanda di petrolio nell'economia globale.

L'approvvigionamento di petrolio, costante o in lieve contrazione, riesce sempre più difficilmente a soddisfare la domanda globale. Gli shock petroliferi precedenti, come quello degli anni '70, erano dovuti a restrizioni dell'offerta imposte dai paesi produttori. Questa volta, invece, l'impennata consegue dall'interazione complessa di tutta una serie di fattori connessi alla domanda e all'offerta.

Il consumo di petrolio nei paesi dell'OCSE sta diminuendo. Il rallentamento della crescita economica, l'aumento dei prezzi e le politiche di efficienza energetica giustificano il calo della domanda registrato dal 2005 in poi nei paesi OCSE. L'Agenzia internazionale dell'energia prevede che questa tendenza continui nel 2008.

La crescita della domanda nel resto del mondo è ascrivibile anzitutto alle economie emergenti, specialmente Cina e India. Considerate complessivamente, le importazioni nette di petrolio da questi due paesi dovrebbero passare da 5,4 milioni di barili/giorno (mb/g) nel 2006 a 19,1 mb/g nel 2030 – cioè più del totale attuale delle importazioni di Stati Uniti e Giappone⁴. La domanda sta aumentando a ritmo sostenuto anche nei paesi produttori del Medio Oriente e dell'Asia. L'aumento della domanda nei paesi non OCSE nel 2008, pari al 3,7% (1,4 mb/g), è dovuto alla crescita economica e agli introiti supplementari delle esportazioni di petrolio.

In molti paesi, inoltre, la domanda è sostenuta dalle sovvenzioni per i combustibili, il cui scopo è difendere i consumatori domestici dalle impennate dei prezzi. Queste sovvenzioni gravano considerevolmente sulle finanze pubbliche e impediscono di destinare determinate risorse a politiche a più lungo termine in favore dello sviluppo e della crescita. Alcuni paesi hanno espresso l'intenzione di sospendere o di ridurre i controlli o le sovvenzioni sui prezzi (Malaysia, India, Indonesia, Taiwan e Thailandia). La Cina mantiene per il momento dei massimali di prezzo onde contenere l'inflazione.

³ Paniere OPEC, che è molto vicino al costo di approvvigionamento di greggio dell'UE 27.

⁴ Agenzia internazionale dell'energia, World Energy Outlook 2007.

È pertanto improbabile che, a breve termine, la produzione di petrolio possa tenere il passo con una domanda così sostenuta.

La messa in produzione della capacità inutilizzata è frenata da tutta una serie di condizionamenti e di incertezze. La raggiunta maturità di molti giacimenti petroliferi ne sta riducendo la capacità produttiva. L'AIE ritiene che per compensare il calo dell'offerta attuale occorranza altri 3 milioni di barili al giorno provenienti da altre fonti.

Si riducono inoltre il numero e le dimensioni dei nuovi giacimenti petroliferi. Il fatto che in passato i prezzi si siano attestati a livelli bassi e l'incertezza che regna circa il futuro livello della domanda hanno frenato le ricerche di nuovi giacimenti petroliferi e limitato gli investimenti nella tecnologia. La trivellazione di nuovi pozzi petroliferi e l'avvio della produzione sono operazioni lunghe e onerose. Sfruttare un giacimento petrolifero costa attualmente il doppio rispetto a tre anni fa. Molti dei nuovi giacimenti potenziali si trovano in "depositi non convenzionali", situati in zone di difficile accesso come le sabbie bituminose o gli scisti bituminosi. Anche le tasse di estrazione elevate imposte da certi paesi produttori possono costituire un deterrente per nuovi investimenti a monte. In altre parole, una maggiorazione dei prezzi è attualmente necessaria per poter sviluppare nuove fonti di approvvigionamento. Oltre alle considerazioni di costo, lo sfruttamento dei "depositi non convenzionali" avrebbe ripercussioni molto negative sull'ambiente, tra cui un aumento delle emissioni di gas a effetto serra rispetto alle fonti tradizionali. Un altro problema è rappresentato dalla scarsità di attrezzature e di personale in possesso delle qualifiche tecnologiche e delle competenze necessarie per procedere alle nuove prospezioni.

Il massimo potenziale di espansione della produzione petrolifera è concentrato nei paesi del Medio Oriente e dell'OPEC, dove l'estrazione e la produzione sono in mano alle imprese di Stato. Le imprese nazionalizzate sono meno reattive alle forze di mercato e più riluttanti a investire nel progresso tecnologico. L'OPEC ha continuato ad attuare una politica estremamente prudente per quanto riguarda l'eventuale aumento dell'offerta di greggio e l'investimento di somme ingenti per innalzare la capacità di produzione.

L'offerta ha risentito altresì dei problemi di raffinazione e di capacità. La capacità di raffinazione globale è rimasta immutata negli ultimi anni, poiché l'investimento non era considerato redditizio fintanto che i prezzi petroliferi erano bassi. A ciò si aggiunge l'aumento dei costi di costruzione di nuovi impianti. La capacità di produzione è stata ulteriormente ridotta dai recenti problemi di raffinazione dovuti ai danni causati dai cicloni Katrina e Rita negli Stati Uniti e nel Golfo del Messico. In Europa, dove la capacità globale è soddisfacente, le raffinerie non dispongono delle attrezzature necessarie per trattare determinati tipi di combustibile (ad esempio il diesel) in quantità sufficienti. Ciò significa che l'Europa dipende dagli Stati Uniti per l'assorbimento delle sue eccedenze di benzina e dalla Russia per supplire alla produzione insufficiente di diesel in Europa.

3.2. L'evoluzione dei prezzi è stata accentuata da altri fattori di natura temporanea

Fra i ***diversi fattori che ostacolano la piena produzione in certe parti del mondo*** figurano il sabotaggio intermittente degli oleodotti, la minaccia rappresentata dai conflitti armati in Nigeria e in Iraq, le interruzioni delle attività estrattive per le cattive condizioni atmosferiche nel Golfo del Messico e i problemi di sicurezza nell'intera zona del golfo Persico.

L'indebolimento del dollaro ha accentuato la pressione sui prezzi petroliferi, poiché si è ritenuto che gli investimenti nel petrolio costituissero una solida garanzia contro un ulteriore deprezzamento della moneta e un nuovo aumento dell'inflazione.

Come nei mercati delle altre materie prime, nei mercati petroliferi mondiali sono affluiti nuovi capitali provenienti da investitori in cerca di alternative viste le turbolenze sui mercati finanziari. Gli afflussi di capitali nei mercati delle materie prime, stimati a 70 miliardi di dollari nel primo trimestre del 2008, dimostrano l'accentuarsi di una tendenza già palesemente in atto da diversi anni. A questo stadio, tuttavia, non si sa con precisione in che misura l'attività più intensa degli investitori non commerciali incida sui prezzi petroliferi. Alcuni elementi sembrano indicare che i collegamenti fra mercato a termine e mercato a pronti abbiano aggravato di recente la volatilità dei prezzi a breve termine, ma questi sviluppi devono essere ulteriormente analizzati.

3.3. In termini di prospettive, l'aumento dei prezzi petroliferi non è un fenomeno temporaneo, ma rientra in un mutamento strutturale.

Il World Energy Outlook (prospettive energetiche mondiali) per il 2007 dell'Agenzia internazionale dell'energia richiamava l'attenzione sull'aumento della domanda energetica dei paesi non OCSE, in particolare la Cina e l'India, e aggiungeva che, se si manterranno le politiche energetiche attuali, nel 2030 la domanda globale di energia potrebbe superare del 50% quella del 2007, con una prevalenza costante nel mix di combustibili dei combustibili fossili, responsabili all'84% dell'incremento globale della domanda di energia primaria fra il 2005 e il 2030. Anche se le risorse petrolifere mondiali dovrebbero bastare per soddisfare l'aumento della domanda, ciò presuppone investimenti adeguati per ovviare alla capacità insufficiente lungo tutta la catena di valore del petrolio e una maggior concentrazione della produzione nei paesi OPEC. La capacità inutilizzata dovrebbe rimanere a un livello basso.

Se non si metterà in atto la politica concordata dal Consiglio europeo, per soddisfare il crescente fabbisogno energetico dell'UE si dovrà continuare a ricorrere ai combustibili fossili, la cui quota delle importazioni raggiungerà livelli ancora più elevati. Secondo gli scenari di riferimento della Commissione⁵, nel 2030 il fabbisogno totale di energia dell'UE-27 dovrebbe superare dell'11% quello del 2005, nonostante un lieve miglioramento dell'intensità energetica generale delle economie dell'UE⁶. Il petrolio rimarrebbe al primo posto fra i combustibili, anche se nel 2030 il suo consumo supererebbe i livelli attuali solo del 6%. Per il 2030 si prevede una diminuzione marginale della quota dei combustibili fossili nel consumo energetico totale, come conseguenza diretta di una diminuzione limitata dell'uso dei combustibili solidi e degli oli combustibili e di un maggiore ricorso al gas naturale, per il quale si prevede un notevole incremento della domanda da qui al 2030.

Se non si applicheranno le decisioni del Consiglio europeo, la quota delle energie rinnovabili nel consumo di energia primaria non dovrebbe superare il 12% nel 2030. Si coprirebbe così quasi il 60% dell'aumento del consumo di energia primaria (circa 200 milioni di tonnellate equivalente petrolio fra il 2005 e il 2030), ma in mancanza di misure supplementari si rimarrebbe ovviamente molto lontani dal traguardo fissato per il 2020 (20% del consumo finale di energia). Qualora non si decidessero nuovi investimenti, la quota del nucleare nel

⁵ Commissione europea, European Energy and Transport, Trends to 2030 – update 2007.

⁶ Ciò corrisponde a un aumento del 20,5% del consumo finale di energia, in particolare per i trasporti e l'industria. La domanda energetica delle famiglie dovrebbe crescere solo del 12% a causa dell'evoluzione demografica e delle mutate abitudini.

consumo totale di energia registrerebbe una leggera diminuzione, passando dal 14% nel 2005 a solo il 10% nel 2030. Globalmente, senza l'impulso di nuove decisioni politiche la quota delle fonti energetiche endogene senza emissioni di carbonio aumenterebbe in misura irrilevante, passando dal 21% nel 2005 al 22% nel 2030. La dipendenza dalle importazioni crescerebbe quindi del 14% per arrivare al 67% nel 2030. L'Europa dipenderebbe dalle importazioni per il 95% del suo consumo di petrolio. Analogamente, le importazioni di gas salirebbero all'84% rispetto all'attuale 58%. In base a queste proiezioni, che non tengono conto delle decisioni del Consiglio europeo, le emissioni di CO₂ connesse all'energia nell'UE-27 aumenterebbero in misura considerevole, superando il livello del 1990 del 5,1% nel 2020 e del 5,4% nel 2030. Queste proiezioni dimostrano come sia necessario decidere e raggiungere rapidamente gli obiettivi per il 2020 approvati dal Consiglio europeo.

4. RIPERCUSSIONI SULL'ECONOMIA DELL'UE

4.1. Inflazione

Il rincaro del petrolio crea inflazione nell'UE. I recenti aumenti dell'inflazione sono dovuti in larga misura ai prezzi più elevati dell'energia e dei prodotti alimentari, che rappresentano in media il 10% e il 20% circa della spesa delle famiglie. Il contributo dell'inflazione energetica all'aumento dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA) nella zona euro è stato in media dello 0,8% nel quarto trimestre del 2007. Si è registrata contemporaneamente un'impennata dei prezzi di diversi prodotti agricoli come il grano, i prodotti lattiero-caseari e la carne. Il contributo dei prezzi alimentari e petroliferi all'inflazione globale varia tuttavia in misura considerevole all'interno dell'UE. Ciò è dovuto alle diverse percentuali della spesa familiare globale per il cibo e l'energia e al fatto che in alcuni paesi esistono prezzi amministrati per i combustibili liquidi e l'elettricità. Sull'andamento dei prezzi nei singoli paesi può influire anche il grado di concorrenza sui mercati energetici. Dalle stime per i paesi della zona euro allargata risulta che l'effetto diretto di un rincaro del petrolio di 10 euro sarebbe una crescita dell'inflazione compresa tra lo 0,6 e lo 0,8% nel primo anno successivo al rincaro.

Nel complesso, i prezzi petroliferi dovrebbero rimanere elevati nel medio-lungo periodo, con conseguenze particolarmente gravi per le famiglie più povere, per le quali l'energia e il cibo rappresentano le principali voci di spesa.

4.2. Ripercussioni sulle famiglie

Il costo dell'energia incide in misura considerevole sul bilancio familiare. Questa tendenza dovrebbe accentuarsi in futuro, il che significa che gli europei dovranno spendere di più per pagare le bollette. Il tasso di aumento dei prezzi dei combustibili liquidi per uso domestico e per il trasporto personale registrato nel periodo aprile 2007-aprile 2008 ha superato di gran lunga l'indice armonizzato globale dei prezzi al consumo (IPCA) per lo stesso periodo. A livello europeo, l'IPCA è aumentato del 3,6%, i prezzi del combustibile liquido per uso domestico del 35,2% e quelli del carburante per il trasporto del 12,7%. I singoli Stati membri, tuttavia, hanno risentito in misura diversa del rincaro dei combustibili, che ha raggiunto il livello più alto nel Regno Unito (69,1%). In una serie di Stati membri (Belgio, Germania, Grecia, Francia, Lussemburgo e Finlandia), i tassi di crescita hanno superato la media europea.

I tassi di aumento dei prezzi del carburante per il trasporto individuale sono risultati molto più omogenei, se si eccettuano le punte massime (25,1% in Estonia) e minime (4,8% in Slovenia).

A ciò si aggiungono le ripercussioni su altre importanti voci di spesa del bilancio familiare, come la spesa per le merci trasportate.

4.3. Effetti settoriali specifici dell'impennata dei prezzi petroliferi

Nel **settore della pesca**, si stima che il costo del carburante, ai livelli di prezzo attuali, sia di 2,4 miliardi di euro all'anno, cioè più del 30% del valore degli sbarchi di pesce nell'UE. La crisi colpisce in particolar modo certe categorie di operatori, specialmente quelli che usano pescherecci da traino, poiché i costi di carburante possono rappresentare anche il 50% del reddito. Negli ultimi anni, invece, i prezzi del pesce hanno subito un ristagno o addirittura una diminuzione. Ai prezzi attuali del carburante, quindi, il comparto industriale dei pescherecci da traino lavora in perdita o realizza solo un guadagno marginale. La maggiore pressione economica esterna esercitata sul settore della pesca dai rincari del carburante si aggiunge al problema della sovraccapacità della flotta e all'erosione delle risorse a causa del sovrasfruttamento.

I prezzi petroliferi elevati incidono in misura considerevole sulla redditività e sulla competitività del **settore agricolo**. L'impatto sul reddito delle famiglie agricole varia da uno Stato membro all'altro, in funzione non solo della struttura dei costi, ma anche della redditività del settore agricolo. La quota dei costi agricoli totali direttamente influenzata dai prezzi petroliferi (carburante, concimi e protezione delle colture) differisce considerevolmente a seconda del tipo di coltivazione.

Il petrolio predomina tuttora nel **settore dei trasporti**, dove rappresenta il 97% del consumo di energia. I costi del trasporto per l'industria vanno dall'1 al 10% del valore del prodotto finale. Le famiglie spendono per i trasporti il 13,6% del loro consumo finale totale. Un raddoppiamento dei prezzi del greggio rappresenterebbe quindi un aumento del 12-15% dei costi di trasporto, che potrebbero arrivare quasi all'1% del consumo finale delle famiglie. Nel settore dell'aviazione, l'Associazione internazionale dei trasporti aerei (IATA) prevede nel 2008 una perdita di 2,3 miliardi di USD, basandosi su un prezzo del petrolio di 106,5 USD/barile.

L'aumento dei prezzi petroliferi avrà un'incidenza particolare sui settori industriali le cui attività dipendono maggiormente dai combustibili. Nell'**industria chimica** di base, il petrolio e il gas sono le principali componenti dei costi, poiché il petrolio è al tempo stesso la materia prima e la fonte energetica per eccellenza. Il rincaro del petrolio si ripercuote direttamente sul prezzo della maggior parte dei prodotti chimici intermedi utilizzati per la produzione di plastica e di gomma.

Nel **settore automobilistico**, l'aumento dei prezzi petroliferi costituirà probabilmente un incentivo per la ricerca, la commercializzazione di veicoli efficienti sotto il profilo energetico e gli investimenti volti a ridurre il consumo di carburante. La maggior parte delle iniziative in atto mira ad attenuare l'impatto del consumo di energia sulla base dei combustibili tradizionali. Considerati i livelli attuali dei prezzi petroliferi, l'attenzione dei consumatori si sta spostando verso i costi di funzionamento, il che offre all'industria un argomento di mercato per migliorare l'efficienza in termini di carburante e rivedere le strategie di marketing.

I prezzi petroliferi elevati possono essere anche fonte di opportunità, poiché fanno sì che le tecniche e i processi innovativi siano particolarmente richiesti e diventino competitivi. Potrebbero beneficiarne il **settore delle energie rinnovabili** e i settori specializzati nelle

tecnologie di efficienza energetica. È palese l'esigenza di indirizzare maggiormente la ricerca su ecotecnologie più efficienti e che riducano i consumi, un settore in cui l'UE parte favorita. Le attuali condizioni di mercato faranno probabilmente aumentare la domanda di combustibili non fossili e di prodotti e sistemi efficienti sotto il profilo energetico e che facciano risparmiare energia, con un conseguente aumento della domanda delle tecnologie collegate. In un contesto di questo genere, gli Stati membri potrebbero anche decidere di riesaminare il peso dell'energia nucleare nel loro mix energetico.

5. IMPATTO MACROECONOMICO NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

I rincari combinati dei prodotti alimentari e del petrolio contribuiscono al forte aumento dell'**inflazione** dei prezzi al consumo nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Se dovesse conseguire un aumento generalizzato dei salari e dei prezzi, l'aumento dei tassi d'inflazione acquisirebbe un carattere più permanente. A mano a mano che il petrolio rincarà, le sovvenzioni ai prezzi dell'energia concesse in alcuni paesi in via di sviluppo diventeranno sempre meno sostenibili per le **finanze pubbliche**.

Nei **paesi in via di sviluppo importatori netti di petrolio**, il rincaro dei combustibili aggrava i problemi causati dagli elevati prezzi alimentari, esercitando una pressione sulle fasce più povere. Il deterioramento delle loro ragioni di scambio comporta un **disavanzo più elevato delle partite correnti** e la necessità di reperire finanziamenti esterni supplementari. Il costo più elevato delle importazioni ha un effetto negativo sulla bilancia commerciale e, se non viene compensato da altre transazioni esterne, sulla bilancia delle partite correnti. L'adeguamento dovrà provenire da un deprezzamento del tasso di cambio per ridurre le importazioni e promuovere le esportazioni, il che farà salire ulteriormente il prezzo delle importazioni petrolifere, e/o da tassi di interesse più elevati per accompagnare la riduzione delle riserve nette in valuta estera o attirare finanziamenti esterni supplementari. L'aumento dei tassi di interesse e la diminuzione delle riserve in valuta estera possono rallentare la crescita e accrescere la vulnerabilità finanziaria dell'economia.

Nei **paesi in via di sviluppo esportatori netti di petrolio**, l'incremento degli introiti petroliferi comporta un afflusso ingente di valuta, che favorisce l'apprezzamento del tasso di cambio reale e nuoce alla competitività esterna delle merci scambiate diverse dalle materie prime. Questi problemi di assorbimento pongono sfide particolari per le politiche macroeconomiche, che si aggiungono a una gestione spesso carente degli introiti petroliferi. Molti paesi in via di sviluppo esportatori di petrolio hanno creato fondi alimentati dagli introiti petroliferi, che reinvestono tali introiti e a cui si può poi attingere per stabilizzare l'economia nei periodi meno favorevoli.

6. RISPOSTE POLITICHE DELL'UE

La risposta dell'UE ai recenti aumenti dei prezzi petroliferi dovrebbe partire dal presupposto che **questi prezzi rimarranno elevati** nel medio-lungo periodo. S'impone quindi un adeguamento strutturale, che deve essere accelerato per produrre quanto prima effetti positivi. Al tempo stesso, occorre attenuare le ripercussioni a breve termine su determinati gruppi vulnerabili, aiutandoli ad adeguarsi alla mutata situazione del mercato. S'impone la massima cautela per quanto riguarda le proposte di compensare l'aumento dei prezzi petroliferi con tagli fiscali, da cui conseguirebbe probabilmente un trasferimento di entrate dai consumatori ai paesi fornitori di petrolio che aggraverebbe gli squilibri globali e potrebbe dar luogo a

ulteriori rincari. Questo falserebbe il funzionamento del mercato unico e comprometterebbe le misure adottate a livello di UE per migliorare l'efficienza energetica.

La prima risposta politica deve consistere nel promuovere un uso più efficiente dell'energia da parte dell'UE e nel ridurre la dipendenza dai combustibili fossili. Questa è la strategia su cui si basa il pacchetto "cambiamenti climatici e energie rinnovabili", che intende migliorare la sicurezza energetica dell'UE riducendo la nostra dipendenza dai combustibili fossili importati, diversificando le fonti di approvvigionamento, sviluppando le energie rinnovabili e promuovendo l'efficienza energetica. L'UE è stata previdente quando si è prefissa l'obiettivo di un futuro a basse emissioni di carbonio definendo il traguardo da raggiungere entro il 2020. Ciò permette a governi, imprese e famiglie di dosare bene investimenti, incentivi e obblighi per garantire il conseguimento di tale obiettivo. In tal modo si migliorerà anche la competitività dell'industria UE rendendola meno vulnerabile alle variazioni dei prezzi petroliferi. Anche la decisione concorde di passare alle prossime fasi decisive per costruire un vero e proprio mercato interno dell'energia ridurrà la vulnerabilità dell'UE e dei suoi Stati membri alle fluttuazioni dei prezzi.

6.1. Nell'immediato: attenuare gli effetti sui consumatori

L'impennata dei prezzi petroliferi si ripercuote sulle famiglie europee. Gli Stati membri hanno la possibilità di attenuarne gli effetti sulle fasce più vulnerabili della popolazione.

- Dei recenti aumenti dei prezzi risentono in particolare coloro la cui spesa per l'energia assorbe una parte proporzionalmente più elevata del reddito. *Un sostegno alle famiglie più povere può risultare giustificato e necessario, ma deve essere mirato e favorire l'adeguamento a una situazione di prezzi petroliferi permanentemente più elevati.* Si deve prestare particolare attenzione affinché il sostegno non costituisca una compensazione artificiale tale da ritardare gli adeguamenti strutturali necessari o da ostacolare la necessaria riduzione della domanda di energia. Le eventuali misure compensative a breve termine devono essere svincolate dal prezzo dell'energia e incentrate sui trasferimenti di reddito, in modo da ridurre la perdita di reddito reale dovuta ai prezzi elevati dell'energia. Vanno privilegiate le misure riguardanti direttamente il reddito anziché quelle come i "buoni combustibile", che attenuerebbero in parte il segnale dato dal rincaro dei prezzi energetici.
- *La prudenza è di rigore per quanto riguarda le modifiche del sistema di tassazione del petrolio, che potrebbero far salire ulteriormente i prezzi.* Riducendo le imposte, si dà ai produttori di petrolio e ai mercati petroliferi l'errata sensazione che i consumatori possano e vogliano assorbire ulteriori rincari se i rispettivi governi decidono una riduzione fiscale. Gli Stati membri devono evitare di far credere che le finanze pubbliche compenseranno gli aumenti dei prezzi dell'energia. Nell'ultima riunione del Consiglio ECOFIN, si è ribadito l'accordo di Manchester, secondo il quale "occorre evitare interventi distorsivi, fiscali o di altra natura, che impediscono gli opportuni adeguamenti ad opera degli agenti economici. Le eventuali misure prese per attenuare l'impatto degli elevati prezzi petroliferi sulle fasce più povere della popolazione devono rimanere misure mirate a breve termine ed evitare effetti distorsivi".
- *Un vertice ad alto livello fra paesi consumatori e produttori di petrolio.* La creazione di un mercato del petrolio equilibrato, nell'interesse di produttori e

consumatori, può risultare più agevole se si discute di tutte le questioni pertinenti nell'ambito di un dialogo a livello globale. L'UE potrebbe promuovere l'organizzazione di una riunione ad alto livello fra produttori e consumatori di petrolio onde discutere su tutta una serie di aspetti connessi al petrolio, come le previsioni relative alla domanda e la necessità di strategie più coordinate per i nuovi investimenti.

- L'UE potrebbe inoltre sollecitare la comunità internazionale a fornire risorse supplementari ai paesi importatori di petrolio per aiutarli a introdurre adeguamenti strutturali nelle loro economie attingendo a nuove fonti di finanziamento come i produttori di energia, i fondi di solidarietà per il petrolio e gli investitori privati.

6.2. Risposte strutturali a medio termine

- ***Occorre intensificare il dialogo dell'UE con i principali fornitori di petrolio, come la Norvegia, la Russia e l'OPEC.*** La Commissione ricorda quanto sia importante che l'UE e gli Stati membri si esprimano all'unisono nelle relazioni esterne in materia di energia e che coordinino le loro attività. Nell'ambito di questi dialoghi, si deve puntare a creare nuove opportunità per sviluppare investimenti e produzione e a favorire una maggiore efficienza e trasparenza dei mercati sul fronte della domanda e dell'offerta. La Commissione continuerà a vagliare le possibilità di migliorare la sicurezza energetica dell'UE offerte da questi dialoghi.
- ***Occorre monitorare la concorrenza a livello di lavorazione, produzione e vendita del petrolio e dei prodotti petroliferi.*** In un'epoca di rincari, è ancora più importante garantire che i prezzi siano stabiliti in normali condizioni di concorrenza. La Commissione continuerà a seguire gli sviluppi nel settore e prenderà gli opportuni provvedimenti qualora si rilevino distorsioni della concorrenza.
- Al tempo stesso, ***una maggiore trasparenza e affidabilità e una pubblicazione più frequente dei dati sulle scorte petrolifere commerciali*** potrebbero contribuire a ridurre la volatilità dei prezzi. La Commissione valuterà se sia fattibile garantire, sull'esempio di alcuni dei suoi partner commerciali, la disponibilità pubblica delle informazioni pertinenti sulle scorte commerciali.
- ***La Commissione si concentrerà sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sulla politica energetica esterna nel suo secondo riesame strategico del settore dell'energia, previsto per fine anno,*** che comprenderà proposte volte a migliorare l'efficienza della politica energetica esterna dell'UE onde garantire la sicurezza globale dell'Unione in questo settore.
- ***Il secondo riesame strategico del settore dell'energia sarà accompagnato da una proposta di revisione della legislazione comunitaria vigente sulle scorte petrolifere di emergenza,*** volta a creare un quadro semplice e integrato per assicurare una maggiore trasparenza. Tale quadro dovrebbe contemplare aspetti come gli obblighi di scorta, le opzioni di conformità, il coordinamento delle pubblicazioni, le relazioni e la disponibilità dei dati. Si monitorerà inoltre la capacità di raffinazione insufficiente o inadeguata dell'UE. Si stanno sviluppando ulteriormente le attività dell'osservatorio della Commissione relativo al mercato dell'energia onde fornire i dati di mercato necessari e le opportune consulenze.

- ***Si esamineranno le misure fiscali per sostenere e agevolare il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio.*** La Commissione sta valutando le possibilità di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, affinché le imposte sull'energia vengano riscosse in modo ottimale e non distortivo, così da internalizzare i costi esterni e sostenere gli obiettivi della strategia energetica globale dell'UE. Analogamente, la tassazione delle automobili potrebbe contribuire più utilmente a orientare i consumatori verso macchine più efficienti sotto il profilo energetico.
- ***I cosiddetti utili a cascata delle industrie estrattrici di petrolio dovrebbero essere usati per finanziare gli investimenti.*** Alcuni Stati membri stanno vagliando la possibilità di tassare questi utili. Certi paesi europei (Norvegia, Regno Unito) si assicurano un gettito fiscale applicando tasse speciali agli utili delle imprese dei settori petrolifero e del gas. Queste imprese, tuttavia, si servono dei loro utili per reperire nuove risorse, e molte di esse investono anche nelle tecnologie senza emissioni di carbone, che in futuro allenteranno le pressioni sui prezzi del petrolio. Si deve trovare il modo di incentivare gli investimenti nelle tecnologie energetiche fossili e non fossili nonché nell'esplorazione e nella distribuzione. In ogni caso, occorre evitare che le nuove tasse e gli altri eventuali regimi provochino, a lungo termine, un calo degli investimenti per l'esplorazione, l'estrazione e le nuove tecnologie.
- ***L'UE intensificherà il dialogo sull'energia con i suoi partner vicini e in via di sviluppo*** per aiutarli ad aumentare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche, dando fra l'altro maggiore importanza alla promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. L'Unione richiamerà inoltre l'attenzione sul fatto che le sovvenzioni per i combustibili sminuiscono l'efficacia degli incentivi a favore di una maggiore efficienza energetica.

6.3. Risposte strutturali a lungo termine

- In base alle decisioni adottate ai Consigli europei di primavera del 2007 e del 2008, ***gli Stati membri dovrebbero concludere i lavori sulle proposte relative ai cambiamenti climatici e alle energie rinnovabili, presentate dalla Commissione nel gennaio 2008, con l'impegno di raggiungere un accordo politico in merito entro la fine dell'anno.*** Conferendo piena validità giuridica ai traguardi proposti si forniranno agli investitori le garanzie necessarie per modificare opportunamente il mix energetico e trasformare l'attuale problema degli elevati prezzi petroliferi in un'opportunità per l'UE. La Commissione sollecita pertanto gli Stati membri e il Parlamento europeo a concentrarsi in via prioritaria sugli elementi del pacchetto che richiedono ulteriori discussioni.
- ***Occorre migliorare ulteriormente l'efficienza e adeguare la domanda.*** Il rincaro dei prodotti energetici completa necessariamente gli strumenti economici e normativi a favore dell'efficienza energetica. I prezzi elevati impongono di cambiare i comportamenti: l'energia scarseggia, e deve quindi essere usata in modo responsabile e più efficiente. Pur vantando una maggiore efficienza energetica rispetto ad altre parti del mondo, l'UE deve compiere notevoli progressi verso l'obiettivo di risparmio energetico del 20% che figura nel piano d'azione 2006 per l'efficienza energetica. La direttiva sulla progettazione ecocompatibile, ora in fase di attuazione, definisce specifiche di efficienza energetica per i prodotti

che consumano energia da immettere sul mercato dell'Unione europea⁷. Nel corso dell'anno, la Commissione europea proporrà di prorogare la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia⁸. L'esperienza insegna che le famiglie e l'industria possono trarre vantaggio dagli investimenti in dispositivi e abitudini di risparmio energetico. Secondo l'Energy Saving Trust del Regno Unito, per esempio, l'isolamento dei muri cavi di ogni casa idonea del paese ridurrebbe le emissioni di CO₂ di circa 6 milioni di tonnellate e farebbe risparmiare circa 700 milioni di GBP all'anno.

- L'analisi della Commissione relativa ai piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica degli Stati membri⁹ evidenzia ***un divario tra l'impegno politico a favore dell'efficienza energetica e le proposte volte ad affrontare i problemi***. Gli Stati membri devono prendere seriamente in considerazione la possibilità di intensificare le loro campagne di risparmio energetico, anche attraverso l'offerta di sovvenzioni per i proprietari di case e di edifici affinché procedano alle necessarie migliorie. Iniziative come i partenariati per il risparmio energetico avviati dalla città di Berlino per l'ammodernamento di edifici pubblici e privati dimostrano come questi lavori possano essere finanziati grazie al risparmio energetico annuale (26%).
- ***Le industrie ad alta intensità di energia devono diventare più efficienti sotto il profilo energetico***. A medio-lungo termine, a causa del rincaro dell'energia e dei chiari obiettivi legati ai cambiamenti climatici, le prospettive future dei settori ad alta intensità di energia dipenderanno dalla riduzione di tale intensità e delle emissioni di CO₂. Le misure da adottare a favore di questi settori nell'ambito del sistema di scambio di emissioni (ETS) dell'UE devono essere definite in funzione di questo obiettivo. La disciplina riveduta degli aiuti di Stato per la tutela ambientale¹⁰, pubblicata dalla Commissione nel gennaio 2008, consente agli Stati membri di sostenere gli investimenti per l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, alcuni tipi di biocarburanti e dei processi produttivi più ecologici. I prezzi elevati dell'energia servono solo a rendere questi investimenti più redditizi.
- ***Occorre introdurre cambiamenti strutturali e tecnologici per rendere più efficiente il settore dei trasporti. Si devono internalizzare i costi esterni del trasporto merci e passeggeri***. La Commissione proporrà di rivedere la direttiva "eurobollo" per consentire agli Stati membri di applicare l'internalizzazione agli automezzi pesanti. Per far fronte al rincaro del petrolio occorre inoltre optare gradualmente per modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico. Alcuni di essi, come il trasporto marittimo, ferroviario e in autobus, sono più efficienti, perché consentono un trasporto collettivo e, di conseguenza, economie di scala. La Commissione sta inoltre attuando la sua strategia riveduta per ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo di carburante delle automobili¹¹. In tale contesto, la Commissione ha presentato di recente una proposta legislativa volta a ridurre le emissioni medie di CO₂ delle automobili nuove a 130 g/km entro il 2012¹² e ha

⁷ Direttiva 2005/32/CE.

⁸ Direttiva 2002/91.

⁹ COM(2008) 11.

¹⁰ 2008/C 82/01, Gazzetta ufficiale C 82 dell'1.4.2008.

¹¹ COM(2007) 19.

¹² COM(2007) 856.

proposto una normativa volta a migliorare il rendimento degli pneumatici in termini di emissioni di CO₂¹³.

- ***La ristrutturazione del settore della pesca sarà adeguatamente accompagnata.*** La necessaria ristrutturazione del settore deve essere gestita in modo da attenuarne le ripercussioni economiche e sociali. Il Fondo europeo per la pesca può fornire il quadro e i finanziamenti necessari per sostenere il processo di adeguamento, sulla base di piani di ristrutturazione e di smantellamento che consentano di ridurre la flotta, di promuovere la modernizzazione e l'efficienza energetica e di adottare misure di riconversione o a carattere sociale. Si stanno inoltre prendendo in considerazione altre misure di sostegno all'adeguamento del settore. Bisogna evitare di collegare direttamente questi interventi ai prezzi del carburante, pena una distorsione della concorrenza.
- ***La Commissione sta valutando altresì l'eventuale impatto di strumenti come gli investivi fiscali diretti, le sovvenzioni dirette o la riduzione delle aliquote IVA per incentivare il risparmio energetico nelle famiglie.*** La Commissione riferirà in autunno sull'esito della valutazione. Alcuni Stati membri hanno già preso misure per incoraggiare le famiglie ad acquistare dispositivi più efficienti sotto il profilo energetico, tra cui le sovvenzioni dirette e la possibilità di detrarre dalla dichiarazione dei redditi la spesa per il risparmio energetico.
- ***I prezzi elevati del petrolio, del carbone e del gas impongono di diversificare maggiormente l'approvvigionamento energetico dell'UE.*** Ne conseguirà anche una riduzione delle differenze di prezzo fra le energie rinnovabili e i combustibili fossili. Poiché i biocombustibili sono i sostituti diretti di benzina e diesel, è probabile che i loro prezzi di mercato si allineino all'andamento dei prezzi della benzina e del diesel. Un uso maggiore dei biocombustibili sostenibili, quindi, non ridurrà l'impatto del rincaro dei prezzi petroliferi sui consumatori di energia, ma migliorerà la sicurezza dell'approvvigionamento attraverso la diversificazione delle fonti. Si attenueranno così gli effetti delle future crisi petrolifere, purché nelle miscele combustibili si possa usare una percentuale più alta di energie rinnovabili. Fermo restando che spetta a ciascuno Stato membro decidere se ricorrere o meno all'energia nucleare, gli Stati membri potrebbero comunque riesaminare il ruolo che intendono conferire all'energia nucleare nei loro mix energetici.

7. CONCLUSIONI

Il rincaro dei prezzi petroliferi dovrebbe spronare l'UE ad attuare le sue politiche integrate in materia di energia e cambiamenti climatici. Malgrado le difficoltà a breve termine riscontrate da determinate fasce della popolazione dell'Unione per far fronte all'aumento del prezzo dell'energia, il problema potrà essere risolto solo mediante una trasformazione totale della domanda di energia e la promozione dell'efficienza energetica nell'intera economia. Le eventuali misure palliative a breve termine degli Stati membri devono essere mirate e non provocare distorsioni sul mercato interno.

In considerazione di quanto precede, la Commissione raccomanda al Consiglio europeo di:

¹³ COM(2008) 316.

- ribadire il suo deciso impegno ad adottare entro la fine del 2008 misure giuridicamente vincolanti onde raggiungere i suoi traguardi per il 2020 in termini di energie rinnovabili, biocombustibili e riduzione dei gas a effetto serra, conditio sine qua non per migliorare considerevolmente l'efficienza energetica e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico nell'UE;
- promuovere ulteriormente l'efficienza energetica a livello aziendale e familiare in modo da realizzare risparmi più rapidi e di maggiore entità in linea con gli obiettivi concordati;
- prendere atto che in occasione del prossimo riesame strategico del settore dell'energia sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e sulla politica energetica esterna si riferirà anche in merito al funzionamento dei mercati del petrolio e dei prodotti petroliferi. Oltre alla proposta per migliorare la trasparenza delle scorte petrolifere di emergenza, la Commissione valuterà anche se sia fattibile rendere obbligatoria una maggiore trasparenza delle scorte petrolifere commerciali;
- prendere atto che la Commissione sta valutando le possibilità di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e che proporrà prossimamente di modificare la direttiva "eurobollo" nell'ambito di un'azione più vasta volta a promuovere una maggiore efficienza energetica;
- prendere atto che la Commissione intende riferire sul possibile ricorso agli incentivi fiscali, compresa la riduzione delle aliquote IVA per incoraggiare il risparmio energetico;
- contribuire all'organizzazione di una riunione ad alto livello sui mercati petroliferi, che riunisca i principali paesi produttori e consumatori di petrolio, e intensificare il dialogo in corso a livello regionale e bilaterale onde migliorare l'accesso al mercato e la trasparenza;
- accettare che gli Stati membri forniscano un sostegno mirato, quando ciò sia giustificato, alle famiglie più vulnerabili;
- accettare che gli Stati membri forniscano un sostegno finanziario mirato ai soggetti più colpiti, purché gli aiuti in questione vengano utilizzati per misure di riconversione o ristrutturazione industriale. Le misure adottate per attenuare l'impatto immediato degli elevati prezzi petroliferi devono inoltre essere proporzionate e accelerare l'adeguamento a lungo termine all'economia a basse emissioni di carbonio;
- riconoscere la necessità di ristrutturare il settore della pesca gestendo al tempo stesso le ripercussioni economiche e sociali. La Commissione proporrà prossimamente misure urgenti per garantire la sopravvivenza dei segmenti più vulnerabili della flotta europea;
- accettare di aiutare i paesi in via di sviluppo importatori netti di petrolio ad attenuare l'impatto immediato degli elevati prezzi petroliferi, a migliorare la loro efficienza energetica e a sviluppare alternative ai combustibili fossili nell'ambito

della politica e dei programmi globali di aiuto allo sviluppo dell'UE e degli Stati membri.