

# La governance della politica energetica dell'Unione europea: un breve excursus storico-istituzionale<sup>1</sup>

di Sergio Fabbrini<sup>2</sup> e Francesco Lionetto<sup>3</sup>

## Introduzione

L'obiettivo di questo breve paper è di individuare le caratteristiche assunte dalla governance della politica energetica dell'Unione europea (Ue) nel lungo processo di integrazione. La politica energetica è all'origine del processo di integrazione, se si considera che esso si è avviato sulle basi istituzionali del Trattato sulla Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) del 1951, quindi sulla base dei Trattati di Roma del 1957, uno dei quali avente lo scopo di creare una Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), mentre l'altro era finalizzato alla creazione di una Comunità economica europea (CEE). Il controllo dell'energia aveva rappresentato la

---

<sup>1</sup> Testo riveduto dell'intervento svolto durante il seminario di Astrid su *Energia per l'Europa 2025: la governance europea*, svoltosi il 17 settembre 2025, dedicato alla discussione del paper di Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati e Pippo Ranci, pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 6/2025. Il paper è stato discusso in tre distinti seminari: il 28 maggio 2025 su *Energia per l'Europa 2025: mercato e reti*, il 26 giugno 2025 su *Energia per l'Europa 2025: le politiche per l'energia e quelle per il clima* e il 17 settembre 2025 su *Energia per l'Europa 2025: la governance europea*.

<sup>2</sup> Sergio Fabbrini è Professore emerito di Scienza politica e Relazioni internazionali e Intesa Sanpaolo Chair on European Governance presso la Luiss Guido Carli di Roma. Le sue ultime pubblicazioni sono, *A Federalist Alternative for European Governance: The European Union in Hard Times* (Cambridge, Cambridge University Press 2025) e *Nazionalismo 2.0. La sfida sovranista all'Europa integrata* (Milano, Mondadori Università, 2025).

<sup>3</sup> Francesco Lionetto è studente del PhD Program in "Political and Social Sciences" dell'università di Bologna.

preoccupazione prioritaria dei governi degli stati che firmarono i Trattati di Roma, una preoccupazione con un risvolto sia civile che politico. Per questo motivo, i Trattati di Roma affidarono agli stati membri la competenza sull'energia, una competenza che essi hanno assolto attraverso un approccio *market-oriented*. Un approccio, cioè, che ha contenuto i possibili contrasti tra i governi degli stati membri e le istituzioni comunitarie che si stavano istituzionalizzando.

La politica energetica è diventata meno centrale nelle politiche pubbliche europee nei decenni immediatamente successivi i Trattati di Roma, diventando rilevante solamente in situazioni di crisi come quella della prima metà degli anni Settanta del secolo scorso. La sovranità nazionale sulle politiche energetiche è rimasta comunque indiscutibile, tant'è che anche in quelle crisi non si è manifestato un consenso per adottare politiche energetiche comuni. La primazia della competenza dei governi nazionali è stata confermata dai trattati successivi, a partire da quello di Maastricht del 1992, anche se quella primazia ha dovuto fare i conti con la crescita di influenza delle istituzioni sovranazionali (a cominciare dalla Commissione europea), nel contesto di crisi che hanno messo in discussione l'effettività di quella primazia (da ultimo, nella crisi energetica indotta dall'aggressione russa dell'Ucraina iniziata nel febbraio 2022). Il paper cercherà di ricostruire le grandi linee di tale contrastato processo di governance della politica energetica da parte dei governi nazionali.

### **Il periodo post-Maastricht**

La politica energetica è ritornata ad avere un ruolo importante nel periodo tra il Trattato di Maastricht del 1992 e il Trattato di Lisbona del 2009. Sebbene né il Trattato di Maastricht né i successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza abbiano modificato l'impianto normativo dei Trattati di Roma, la governance europea dell'energia è ritornata nell'agenda

delle politiche europee seguendo tre direttrici principali. Innanzitutto, si ha avuto un ulteriore rafforzamento dell'approccio *market oriented* dell'Unione, che ha tentato di allargare l'influenza delle istituzioni sovranazionali (Commissione europea, in particolare) in materia energetica, senza però mettere in discussione le prerogative nazionali degli stati membri. A tal fine sono stati adottati tre *energy packages* (1996-1998, 2003, 2009) che hanno creato un *policy framework* basato su una legislazione più precisa, con lo scopo di dare vita ad un mercato comune dell'energia. Una seconda direttrice, invece, ha esplorato il tema della sicurezza energetica europea e del delicato rapporto con i paesi fornitori dell'ex area sovietica. In particolare, nel 2000, la Commissione europea ha pubblicato un Libro Verde che identificava due aree di particolare rischio per l'Ue: da un lato, l'assenza di un mercato unico dell'energia aumentava il rischio di fallimenti di mercato mentre, dall'altro, la dipendenza da un limitato numero di stati fornitori (in *primis* la Russia) metteva a rischio la sicurezza di approvvigionamento. Nonostante i tentativi operati della Commissione europea, la direttrice della sicurezza energetica ha avuto scarso successo per via dell'opposizione degli stati membri. Una terza direttrice, infine, sulla base della pressione di nuovi movimenti sociali e partiti politici, è stata di collegare la protezione dell'ambiente alla politica energetica. Dall'inizio degli anni '90, la politica ambientale ha avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo di politiche legate al settore energetico. Attraverso la legislazione di protezione dell'ambiente, infatti, la Commissione europea è riuscita a neutralizzare alcune barriere inalzate dai governi nazionali e a influenzare la sicurezza e lo sviluppo del mercato dell'energia.

### **La governance dell'energia con Lisbona**

Durante il dibattito che condusse al Trattato di Lisbona del 2009 (in particolare nella Convenzione che elaborò il Trattato costituzionale del 2002-2003, buona parte del quale riportato nel Trattato di Lisbona), gli stati membri non vollero inserire la politica

energetica nella legislazione primaria dell'Ue. Tuttavia, quel Trattato introdusse un'importante disposizione relativamente alla governance energetica, affidando alle istituzioni comunitarie un ruolo di iniziativa per riempire i vuoti che si erano manifestati. In quel Trattato (in particolare nel Trattato sul funzionamento dell'UE o TFUE, Art. 4), la politica energetica è riconosciuta tra le competenze condivise tra l'Ue e gli stati membri, sia nel mercato interno che nelle relazioni esterne. In particolare, con il *package* del 2009, la Commissione europea ha acquisito i poteri formali per consolidare ciò che era stata, fino ad allora, un'influenza informale sul mercato dell'energia. Naturalmente, tali poteri non erano risolutivi. Tuttavia, con quel Trattato, la Commissione europea ha acquisito il potere formale di iniziativa legislativa, sul piano regolatorio, per assicurare la sicurezza dell'offerta di energia.

Nondimeno, l'opposizione dei governi nazionali alle iniziative della Commissione europea è stata costante, con l'obiettivo di preservare le loro prerogative. Opposizione accettata dalla Commissione europea che ha preferito rinunciare alle sue prerogative per evitare conflitti con gli stati membri. Particolarmente rilevante, in tal senso, è stato il ruolo del governo tedesco e della sua politica di non *compliance* con le direttive della Commissione europea in materia di sicurezza energetica. La volontà tedesca di mantenere le proprie prerogative in materia di energia, oltre ad indebolire fortemente la sicurezza energetica dell'Ue, ha comportato un sostanziale congelamento delle iniziative della Commissione europea. Si è così affermato un approccio, alla politica energetica, basato sulla cooperazione tra i governi nazionali, cooperazione favorita dal ruolo di coordinamento esercitato dalla Commissione europea.

A partire dal Trattato di Lisbona, inoltre, è emersa una discrasia tra i poteri formalmente attribuiti al Parlamento europeo ed al Consiglio dei ministri (formalmente, Consiglio dell'Unione) ed il reale ruolo avuto dalle due istituzioni legislative nei processi di governance. L'Art. 194 TFUE richiede l'adozione del processo legislativo ordinario in

materia di energia (nel quadro del mercato interno) in una vasta gamma di ambiti, tra cui quello della sicurezza energetica. Nonostante tale potere, le due istituzioni, e soprattutto il Parlamento europeo, hanno continuato ad esercitare un ruolo secondario, se non passivo. Il principale contributo del Parlamento europeo si è rivelato, oltre che nello svolgimento dei propri compiti formali in ambito legislativo, nel tentativo di supportare la Commissione europea nel suo progetto di espansione dei propri poteri sovranazionali in materia. Tale tentativo, però, non ha sortito gli effetti sperati, lasciando al Consiglio europeo la primazia decisionale.

### **La politica intergovernativa**

Il Consiglio europeo è progressivamente divenuto l'istituzione centrale per il coordinamento tra i governi nazionali e la Commissione europea, anche perché le sue deliberazioni si basano sulla regola del voto all'unanimità che garantisce le sovranità nazionali e protegge le loro *red lines*. Gli stati membri hanno mantenuto la loro sovranità sulla politica energetica, preferendo accordi bilaterali con Paesi terzi piuttosto che agire collegialmente. Il loro pieno controllo sulle politiche energetiche nazionali, inclusive delle infrastrutture necessarie per realizzarle, non è mai stato messo in discussione. Naturalmente, il Consiglio europeo non dispone dell'expertise tecnico necessario, né delle risorse amministrative, per gestire le politiche energetiche. Ed è in questo spazio che si è inserita la Commissione europea, usando le proprie competenze per influenzare le deliberazioni all'interno del Consiglio europeo. Mentre il Parlamento europeo ha continuato a giocare un ruolo secondario, il Consiglio dei ministri ha operato come filtro per le successive deliberazioni del Consiglio europeo. Certamente, il Parlamento europeo ha un ruolo più importante rispetto alla fase pre-Lisbona, ma non al punto di alterare significativamente il framework decisionale stabilito precedentemente al Trattato di Lisbona. L'Ue non ha dunque una politica energetica comune nei rapporti commerciali

con attori (stati terzi o imprese) ad essa esterni. La politica energetica procede attraverso compromessi tra governi nazionali, secondo una logica *case-by-case*, generalmente focalizzata sulle negoziazioni infrastrutturali. Nei rapporti esterni, l'azione della Commissione europea si basa su deleghe dei governi nazionali, formalizzate dai loro Consigli intergovernativi (il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri).

L'aggressione russa dell'Ucraina, con i suoi effetti sull'acquisizione europea di energia, non ha cambiato, in maniera sostanziale, la struttura di governance della politica energetica. Nonostante la crisi energetica indotta da quella aggressione, le prerogative degli stati membri sono rimaste indiscutibili, volendo, ogni stato membro, trovare una soluzione ad hoc al suo problema energetico. Certamente, l'Ue ha imposto misure *mandatory* per la riduzione della domanda di gas nei confronti della Russia (domanda eliminata da tutti gli stati membri, con l'importante eccezione dell'Ungheria e della Slovacchia), così come ha definito misure per la riduzione del prezzo dell'energia. La governance europea del settore dell'energia ha subito un duplice impatto: dal punto di vista valoriale è stato posto l'accento sull'importanza del principio di solidarietà tra stati membri che è stato declinato in una serie di proposte di coordinamento e cooperazione volte ad incrementare la sicurezza degli approvvigionamenti dell'Ue. Nello stesso tempo, dal punto di vista istituzionale, la guerra russo-ucraina ha spinto la Commissione europea ad essere più proattiva, anche se il Consiglio europeo è rimasto l'istituzione decidente. Quest'ultimo, in situazioni di crisi, ha accentrato il potere decisionale nelle proprie mani spingendosi oltre al ruolo di agenda-setting, per assumere un ruolo semi-legislativo supportato dalla competenza tecnica della Commissione europea e del suo apparato. In una posizione diametralmente opposta si sono trovati sia il Consiglio dei ministri sia il Parlamento europeo che hanno subito un esproprio *de facto* delle loro competenze. Ciò ha avuto un impatto sul processo legislativo europeo che si è limitato all'approvazione formale delle proposte già formulate in seno al Consiglio europeo e formalizzate dal punto

di vista tecnico dalla Commissione europea. Dimostrazioni evidenti del ridotto potere delle due istituzioni legislative sono sia l'adozione di procedure legislative speciali (sulla base dell'art. 122 TFUE), che non prevedono la partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale, sia la velocità di adozione dei progetti legislativi che, perlopiù, non hanno subito modifiche rispetto ai testi originali proposti dalla Commissione europea.

### **L'aggressione russa dell'Ucraina**

La risposta alle implicazioni energetiche dell'aggressione russa dell'Ucraina si è basata su un approccio solidale tra gli stati membri. Questi ultimi hanno compreso la necessità di un'azione coordinata per proteggere, in particolare, gli stati dell'area ex sovietica (e la Germania) che si trovavano esposti, più di altri, ai pericoli di un'interruzione delle forniture di gas. Sebbene il principio di solidarietà sia stato accolto positivamente dalla totalità degli stati membri, due elementi sono emersi.

Il primo è una critica diffusa alla Germania, considerata responsabile della dipendenza europea dalla energia russa. Ciò spiega anche perché molti stati membri hanno accolto con reticenza l'approccio solidale sostenuto dal governo tedesco. Il secondo è l'accettazione del principio di solidarietà è stata accompagnata da un'enfaticizzazione dell'autoresponsabilità da parte di ogni stato membro, autoresponsabilità necessaria per prevenire il *freeriding*. L'adozione del principio di solidarietà, dunque, non è stata accompagnata da una sovra-nazionalizzazione della gestione della crisi, bensì da un'adozione di misure nazionali, a loro volta coordinate a livello europeo nei loro obiettivi. Un segnale evidente della mancata volontà di unificare la governance del settore dell'energia a livello europeo è l'opposizione di Ungheria e Slovacchia alla *roadmap* per la sicurezza energetica dell'Unione.

Nello stesso tempo, quella guerra ha aperto una *window of opportunity* per un cambiamento degli equilibri istituzionali nella governance del settore dell'energia. L'adozione del piano RePowerEU ha incoraggiato un approccio sovranazionale nella gestione della transizione energetica e della sicurezza degli approvvigionamenti. Il piano non intacca direttamente gli equilibri istituzionali esistenti ma promuove un approccio sovranazionale in una duplice maniera: innanzitutto, il piano RePowerEU facilita un'erosione delle prerogative nazionali mediante un aumento del coordinamento delle iniziative nazionali che, avendo un obiettivo finale comune, divengono più coerenti e poste sotto lo scrutinio della Commissione europea. Allo stesso tempo, il piano prevede una serie di investimenti infrastrutturali transfrontalieri che hanno l'obiettivo di aumentare l'integrazione tra reti nazionali allo scopo di creare una rete unica europea, la quale avrebbe una gestione a livello europeo e non più nazionale.

## **Conclusion**

Guardando al futuro si possono notare due processi paralleli e contemporanei: da un lato, la guerra russo-ucraina ha reso evidente una spinta sovranazionale condivisa sia dalle istituzioni europee sia dagli stati membri. Tale spinta è stata calmierata, con l'obiettivo di renderla temporanea, ma ha ancora, in sé, il potenziale per condizionare la futura evoluzione dell'Ue in direzione più sovranazionale o comunque meno intergovernativa. Allo stesso tempo, è indubbia la resistenza, da parte degli stati membri, a concedere troppa autonomia alla Commissione europea in un settore così cruciale per la loro sovranità. Se la guerra russo-ucraina continuerà, non si potrà escludere una rinnovata spinta delle istituzioni sovranazionali che, sfruttando i poteri formalmente attribuitigli dal TFUE, potrebbero beneficiare di margini d'azione per avanzare un loro ruolo più centrale nella governance dell'energia. Un tale tentativo avrebbe il duplice vantaggio di favorire la creazione di un'unione energetica europea e di ridurre il peso dei singoli stati membri,

arrivando, nella migliore delle ipotesi, a neutralizzare le resistenze e l'opportunismo di stati membri quali l'Ungheria, la Slovacchia e presto la Cechia.