

I PROBLEMI ENERGETICI

Cesare Merlino

Provvisorio-riservato

IAI/2/80

Il problema energetico è oggi talmente centrale nei rapporti internazionali da diventare un simbolo delle crisi nelle loro più diverse forme e dimensioni: dietro la crisi della distensione sta l'avvicinarsi delle zone conflittuali alle correnti di rifornimento di petrolio all'Occidente; dietro la difficoltà di avviare, almeno finora, il dialogo Nord-Sud sta il nodo energetico; dietro la crisi monetaria sta il disquilibrio della bilancia petrolifera; dietro le tensioni fra paesi industrializzati e la crisi della Comunità europea sta la difficoltà di formulare una comune politica energetica. Questa situazione era stata in larga parte prevista. Fin dalla crisi di Suez del 1956 era apparso il carattere vitale per l'Europa del rifornimento petrolifero. Che le previsioni dei tre "saggi" europei fossero allora sbagliate per quanto riguarda la nostra crescita energetica globale, è secondario rispetto al fatto che la previsione del ruolo chiave del petrolio nella nostra crescita economica e della possibilità che ciò si trasformasse in un'arma politica dipendente da una zona instabile si è interamente verificata. Quel che i "saggi", concentrati su un'ottica europea, non avevano previsto è che gli Stati Uniti entrassero crescentemente nel mercato come importatori e ne uscissero praticamente come esportatori; e che il Giappone realizzasse uno spettacoloso sviluppo economico alimentandolo con massicce importazioni. E questo basta per raggiungere una dimensione mondiale a un livello esplosivo.

Volendo, il carattere simbolico dell'energia va ancora più in là: nelle nostre società avanzate la soluzione del problema energetico mette in questione lo stesso "modello di società" o "di sviluppo". Ne nasce che, parlando di energia, la prima difficoltà da superare è quella dei confini del discorso e la seconda è quella di stabilire che cosa dipende da che cosa.

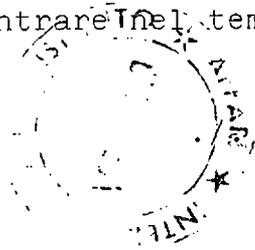
Qui si cercherà di vedere come si pone il problema in questa primavera 1980, all'occasione dei consigli europei e del vertice dei sette paesi industrializzati, dopo due avvenimenti di grande portata, quali la conferenza dell'Opec a Caracas e la crisi irano-afgana.

Si deve innanzitutto osservare che la situazione internazionale è doppiamente fluida per il fatto che nuove crisi possono verificarsi, con un elevato grado insieme di possibilità e di imprevedibilità, e per il fatto che situazioni di transizione sono comunque in corso a causa delle elezioni in Usa e Rfg (forse in Italia) e del cambio della guardia al Cremlino (e forse a Belgrado). Questo comporta due conseguenze: a) che l'energia diventa problema politico-strategico più ancora di prima; b) che i tempi possono essere mutati rispetto alle scadenze fissate per i vertici. Per questo articolerò le mie osservazioni partendo dal breve termine, per passare poi al medio.

Controllo delle crisi.

E' già difficile definire cosa è una crisi, qualitativamente e quantitativamente. Nel passato abbiamo avuto l'esperienza che le crisi di rifornimento di petrolio si sono scaricate sul prezzo. Le conseguenze economiche sono state severe, ma hanno fatto da valvola di sfogo alla tensione politica. Il margine di questa trasferibilità appare oggi sostanzialmente ridotto. Chiamerò "crisi" un taglio di rifornimenti il cui effetto non è riducibile ad un aumento del prezzo.

I tagli di rifornimento possono derivare da una cessazione di produzione, per esempio per una crisi interna in un importante paese esportatore, oppure da un impedimento nel trasporto, come deriverebbe da una crisi nel Golfo. Senza entrare nel tema



della probabilità di tali crisi, che è comunque sensibilmente aumentata negli ultimi due mesi, ricordiamo che la vulnerabilità a tali eventi è molto elevata per alcuni paesi, fra cui l'Italia, e per l'Occidente nel suo complesso.

Qui sono opportune alcune osservazioni: 1) l'Inghilterra sta uscendo dall'elenco dei paesi vulnerabili; 2) gli Usa si sono cacciati in una situazione di vulnerabilità, dalla quale stanno cercando di uscire; 3) la Germania pure può cercare di ridurre la sua vulnerabilità al di sotto del livello di criticità (sia Usa che Frg sono ancora esposte per il breve termine); 4) i paesi in cui si può mutare quantitativamente la vulnerabilità, senza cambiarla qualitativamente sono Giappone, Italia (Spagna e Grecia) e Francia, nell'ordine.

Qui vi sono, teoricamente parlando, due possibili strategie: 1) che lo sforzo sia proporzionale alla vulnerabilità in modo che i più deboli siano meritevoli di solidarietà e che i più forti rimangano coinvolti, tanto quanto basta perchè non si "sgancino"; 2) che lo sforzo sia concentrato su quelli che possono raggiungere la soglia di non criticità, in modo da ridurre il numero di paesi vulnerabili. I deboli, come l'Italia, fanno sacrifici economici nel primo caso, politici nel secondo. Ho precisato "teoricamente" perchè ovviamente le cose non sono così chiaramente divisibili né esiste una "control room" dove si possono manovrare le strategie a piacimento. Ogni Stato sta, di fatto, cercando faticosamente di avere quello che ritiene essere il minimo rischio politico col minimo costo economico. Ma, nella misura (ridotta) in cui i vertici, con il contorno istituzionale dato dall'Aie e dalla Cee, si avvicinano al ruolo di "control room", il problema delle strategie complessive si pone. Comunque si pone quello di capire le rispettive strategie e, se possibile, di ridurre almeno le discordanze.

Quanto agli strumenti di risposta alle crisi, essi sono:
a) intervento militare; b) misure di solidarietà; c) uso delle riserve.

Dell'intervento militare si può dire poco. Se la zona di intervento è quella del Golfo, solo gli Usa possono farlo, e la crisi presente lascia capire che i margini sono ristretti e i costi probabilmente elevati. Occorre ricordare che qualche paese europeo già sta tentando di supportare gli Usa (vedi spostamenti nel Mediterraneo) e che il problema di azione concertata si pone in maniera impellente (in realtà la questione del Mediterraneo e del fianco Sud della Nato era aperta ben prima della crisi iraniana). Sono questioni queste che influiranno sull'atmosfera dei vertici, ma non saranno presumibilmente oggetto di deliberazioni esplicite.

Esiste in seno all'Aie (si ricorda che la Francia non è membro dell'Aie) un piano di emergenza, che comporta un intervento di solidarietà fra i paesi membri. Il meccanismo messo a punto dopo la crisi del '73 è complicato e non è entrato in funzione durante la crisi iraniana. La questione è se è opportuno rifare il piano di solidarietà e, se sì, in che modo.

In sede comunitaria, il Consiglio Ce (5-12-79) ha anche formulato una raccomandazione per cui la produzione nel Mare del Nord, in condizioni di pre-crisi (cioè prima che scatti la soglia Aie), sia aumentata a beneficio dei paesi membri. Qualcosa di simile dovrebbe avvenire per il gas olandese. Tuttavia su queste posizioni esiste una riserva proprio dei governi di Londra e dell'Aia.

Il dato nuovo di maggior rilievo sembra essere quello delle riserve. C'è stato, negli ultimi tempi, un incremento notevole delle riserve di alcuni paesi occidentali. Non è facile avere dati precisi in proposito ed esistono complicati pro-

blemi di definizione e quantificazione. I paesi Opec attribuiscono all'Occidente (ai tempi della Conferenza di Caracas) riserve per circa 170 giorni di consumo normale. La riserva che i paesi Aie si sono imposti come minima alla scadenza del 1° gennaio '80 è di 90 giorni di importazioni. Tutto lascia credere che, essendovi stato un incremento, questo sia distribuito in maniera irregolare. Il piano di emergenza dell'Aie prevede anche l'utilizzazione delle riserve in situazione di crisi, ma possono sorgere problemi di interpretazione.

L'accumulazione di riserve è un fattore che determina, come ha determinato, una spinta sui prezzi verso l'alto e crea un interesse costituito a mantenerli tali; d'altra parte costituisce un deterrente contro picchi di prezzo, oltre a costituire un'indubbia valvola di sicurezza per le crisi. Circa l'ineguaglianza delle riserve, si lega alla vulnerabilità di cui ho parlato prima: chi accumula di più? Chi può accumulare di più? Qual'è l'effetto reciproco? La questione delle riserve mi sembra di importanza cruciale e mettere ordine nelle rispettive politiche di stoccaggio e migliorare il rapporto fra queste e il piano di emergenza e solidarietà mi sembra un obiettivo primario per i prossimi mesi, vertici inclusi.

Il breve termine (all'85)

L'obiettivo del breve termine è quello del risparmio. Sarebbe anche quello di sostituire il petrolio col carbone e tale obiettivo è stato sistematicamente indicato nelle varie sedi internazionali e nazionali. Tuttavia il risultato è stato modesto, come è noto, per un duplice motivo: costi infrastrutturali e costi ambientali. Per cui il futuro del carbone, cioè la inversione della tendenza al declino che sembrava consolidato nell'uso di questa fonte energetica, appare alquanto legato allo sviluppo di nuove tecnologie che lo spostano dalla prospet

tiva a breve a quella a medio o addirittura a lungo, ammenoché la situazione difficile non riesca a far superare le difficoltà.

Dunque è il risparmio che, insieme a qualche tenace sforzo di spingere ogni produzione interna, sta dietro agli impegni di contenere le importazioni presi fra i paesi dell'Aie (più la Francia) nelle varie sedi, a partire dai vertici (Strasburgo e Tokio) dello scorso anno. Il contenimento delle importazioni punta a mantenere gli stessi livelli del 1978, mentre vi sono mutamenti nelle posizioni relative: a beneficio del lettore in dichiariamo nella tabella i livelli di importazione confermati nelle ultime riunioni ministeriali (Cee 5-12-79 e Aie 10-12-79). Il problema è di vedere se i vari paesi potranno restare nei limiti che si sono imposti (alcuni hanno fatto delle riserve contestualmente agli impegni), se non con l'aiuto - sgradito - del ristagno economico; ed è anche di sapere quali misure si possono prendere contro chi sgarra. In tali riunioni è stato definito un sistema di controllo trimestrale delle importazioni, per constatare la rispondenza a tali obiettivi. Non vi sono procedure generali di "punizione", ma la maggiore frequenza del controllo ha già un carattere di pressione non trascurabile.

Su queste definizioni di "tetto" è stato raggiunto un buon accordo fra paesi industrializzati. E' qualcosa di simile al sistema di computazione delle testate nucleari fra Usa e Urss: come quello non è vero disarmo, ma è già qualcosa, così questa non è vera politica energetica comune, ma è già qualcosa. Vi sono pressioni da parte di alcuni paesi, come gli SU, per ridurre ulteriormente le importazioni, ma altri paesi, come la Francia, vi si oppongono. E in realtà, dietro la cooperazione, vi è un bel po' di risentimento reciproco.

Il vertice, presumibilmente, non dirà molto di più su questo problema, ammenoché la situazione internazionale non dia fiato alle trombe di coloro che sono per ulteriori riduzioni dei livelli, il che porrà il problema di chi deve sacrificarsi di più e perchè, problema menzionato nel precedente paragrafo: infatti, se la situazione si tende ulteriormente, ci avviciniamo alla crisi.

Prima di chiudere il discorso del risparmio, è opportuno ricordare come, agli occhi di molti, questo non sia solo uno strumento per far fronte a esigenze di breve termine, ma sia una prospettiva di fondo, che si proietta anche nel medio e lungo. Interpreti di questa "filosofia" sono, per citare solo i maggiori esempi, i recenti rapporti americani sull'energia (fra cui il bestseller di Yergin e Stobugh) e il rapporto Saint-Geours per la Commissione della Cee. Il loro argomentare è di rilievo: l'energia è definitivamente più cara e, comunque, non abbiamo diritto di sprecarla perchè è una risorsa in gran parte, oggi, esauribile; le nostre società devono imparare a crescere con meno energia per tutto il futuro prevedibile; il risparmio entra nei nostri calcoli previsionali come una forte virtuale.

E' noto che le società industriali naturalmente imparano a crescere con meno energia: il rapporto fra crescita del PIL e crescita del consumo energetico a un certo punto comincia a scendere. (Questo vale soprattutto per i paesi a economia capitalista; nei paesi a economia di stato questo rapporto è più elevato e resiste alla tendenza verso il basso; ma la situazione energetica all'Est imporrà un intervento). Quindi la "filosofia" suddetta tende principalmente a rafforzare una tendenza naturale: inoltre pone il problema di anticipare la soglia di inversione di tendenza per paesi come

l'Italia (e gli altri dell'Europa del Sud), che hanno ancora un consumo energetico relativamente basso.

Lo sviluppo a minore contenuto energetico, può essere stimolato, oltre che dall'alto (livelli di importazione) come prima indicato, anche dal basso (politiche di risparmio): ma qui le politiche comuni sono meno chiare e, in verità, si spostano dal campo energetico a quello economico-industriale-tecnologico. Qui il contesto Aie è meno equipaggiato (o meglio, è equipaggiato solo per il monitoraggio), mentre il contesto Cee lo è: tocchiamo però così il dolente tasto delle politiche comuni.

Un'iniziativa a livello comunitario appare ogni giorno più necessaria, e necessaria nel breve termine. Gli strumenti di cui si parla sono: 1) "tassazione" degli alti costi energetici con prelievo nelle sedi e nei modi più opportuni, da ripartire sulle nuove tecnologie, comprese quelle del risparmio (si veda p. es. la tassa sulle importazioni riproposta da Brunner); 2) forme di pressione non solo economica, ma anche psicologica, con restrizioni imposte e strumenti di mobilitazione (come il Mobilization Board di Carter). La situazione molto differente fra i paesi membri della Comunità rende l'accordo estremamente difficile: la Commissione è molto debole, il Parlamento non è attrezzato per formulare una proposta propria. Il governo italiano, che ha la presidenza, non ha certo carte valide per proporre lui una politica energetica. Dei vari "saggi" son piene le tasche. Sarebbe tutt'al più concepibile un "caucus" informale che, attingendo a questi vari corpi, facesse uno sforzo per cercare un accordo su alcuni obiettivi e strumenti prioritari, da proporre con un minimo di preparazione, alla dialettica istituzionale.

Le conseguenze economiche della crescita dei prezzi dei prodotti energetici sono molto rilevanti. Nel corso di questo ciclo di incontri che abbiamo denominato "progetto Venezia" avremo occasione di parlarne, sia per quanto riguarda gli aspetti monetari che quelli macroeconomici. Qui ricordiamo solo che la pressione inflattiva interna, ma soprattutto internazionale si è accentuata dopo Caracas. Esistono tuttora interpretazioni diverse circa la rottura che è avvenuta in sede Opec, con conseguente rialzo dei prezzi non più coordinato: se essa sia definitiva o temporanea; se prelude a indurimento o a un cedimento del mercato; se prenderà consistenza o meno l'intenzione di ancorare i prezzi a qualche "paniere" di monete o a qualche altro strumento per svincolarsi dalla caduta del dollaro. Il fatto è che almeno per ora questa si è accentuata e che si è riflessa infine sulla fortissima crescita del prezzo dell'oro.

Il medio termine (circa 1985-1999)

Parlando di politica "attiva" di contenimento delle importazioni, attraverso forme di stimolo del risparmio e delle fonti alternative, abbiamo di fatto sconfinato nelle cose da fare, che hanno risultato in quello che abbiamo chiamato il medio termine. Oltre a quanto detto sul risparmio e sulle nuove tecnologie del carbone, emerge qui la questione dell'energia nucleare e forse anche un po' dell'energia solare, due fonti definite virtualmente inesauribili e "naturalmente" complementari (essendo la prima molto concentrata e la seconda molto diffusa), ma che hanno un livello tecnologico molto diverso. La tecnologia nucleare è molto avanzata e in larga parte collaudata anche se il risultato del collaudo è, agli occhi di alcuni, non soddisfacente; la tecnologia solare è meno complessa e tuttora agli inizi. Mi riferisco qui solo alla prima.

In sede di vertici fra i sette paesi industrializzati (ricordo che l'Aie non ha competenza sul nucleare) e di Comunità europea, ci si è limitati negli ultimi anni a dichiarazioni di appoggio dell'energia nucleare, più o meno impegnative. In realtà il settore nucleare è decisamente in crisi: è la caduta degli ordini degli ultimi anni che fa del nucleare una prospettiva non più a breve, ma, nella migliore delle ipotesi, a medio termine. Il diverso grado di consenso interno (dubbi sulla sicurezza) e il basso grado di accordo internazionale (problema della proliferazione) sono all'origine di grandi difficoltà, scoraggiamento, sospetti e rancori reciproci. Il governo di Washington non ha in questo momento una politica nucleare; quello giapponese procede a velocità ridotta; quello inglese a velocità minima, quello tedesco tiene un "low profile", sembra, fino alle elezioni; l'unico governo, come è noto, che ha un programma nucleare definito e lo rispetta in buona parte è quello francese. Ci sono segni di ripresa (come la posizione del nuovo ministro inglese o quella del Congresso SPD), ma non sono ancora inquadrabili in un nuovo contesto. La situazione nel Medio Oriente comporta pressioni contraddittorie: da una parte la crisi energetica migliora le carte del nucleare, dall'altra i tempi ravvicinati impongono risposte incompatibili con i "lead times" del nucleare. Anche per quanto riguarda la non-proliferazione ognuno ricava dagli avvenimenti la lezione che vuole: così si rimprovera agli americani di trovarsi in difficoltà in Pakistan proprio a causa della loro politica di "diniego", ma è anche palese l'instabilità endemica del mercato nucleare del Terzo mondo. In primavera si conosceranno i risultati dell'Infce (gruppo internazionale di lavoro sul ciclo del combustibile), ma è opinione diffusa che questi non vadano molto al di là di una migliore conoscenza delle posizioni reciproche e di un qualche avvicinamento: in realtà anche dall'Infce ognuno trarrà conforto alle proprie opinioni.

Pertanto non appare molto probabile che i Vertici di questa prima metà dell'80 siano occasione propizia per un atteggiamento sul nucleare molto diverso dalle volte precedenti. Se le potenzialità del nucleare sono veramente in rialzo (per una composita confluenza di motivi, che vanno dal superamento delle scadenze elettorali, alla ridefinizione in tutti i paesi delle condizioni di sicurezza dopo Three-mile-island e un minore dissenso sulla non-proliferazione), allora si potrebbe stabilire una procedura in sede comunitaria e fra i governi dei Sette, eventualmente riservata, per preparare una dichiarazione impegnativa e di rilievo per l'inizio del 1981.

Le conclusioni saranno esposte in sede di riunione.

Livelli di importazione annua e impegni relativi (Cee e Aie)

in milioni di tonnellate di petrolio (Mtp)

Paesi	1978	1980	1985
Belgio	26,5	30	31
Danimarca	16,5	16,5	11
Germania	138,5	143	141
Italia	95	103,5	124
Irlanda	6	6,5	8
Francia	111	117	111
Lussemburgo	1,5	1,5	2
Paesi Bassi	36	42	49
Regno Unito	41	12	-5
Comunità	472	472	472
Usa	405,5	437,2 (8,5 Mbd)	417 (8,5 Mbd)
Giappone	254,1	265,3 (5,4 Mbd)	(6,6 Mbd)
Australia		13,5	
Austria		11,5	
Grecia		14,7	
Spagna		51	
Turchia		17	
Svezia		29,9	
Norvegia		-15,5	
Svizzera		14	
Aie		1.225	

Fonte: Agence Europe

Mbd = milioni di barili al giorno

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1121

B. BLIOTECA