

Le istituzioni internazionali per la sicurezza energetica: origini, funzioni ed efficacia

di Andrea Prontera

1. Introduzione

Il recente dibattito sulla sicurezza energetica si è concentrato prevalentemente sulle questioni relative all'accesso a risorse come il petrolio ed il gas – che nel prossimo futuro saranno ancora le principali fonti primarie chiamate a soddisfare la domanda energetica mondiale (Iea 2008a) – condizionato dalle nuove rivalità geopolitiche fra paesi produttori e consumatori, o all'interno di questi gruppi (si veda, ad esempio, Klare 2008). Minore attenzione è stata rivolta alla dimensione istituzionale della sicurezza energetica. Il motivo principale è da ricercare nel fatto che nel campo dell'energia non esiste un unico ed integrato regime internazionale in grado di governare o facilitare la cooperazione fra gli stati, né un'esclusiva arena di dialogo e di *decision-making*, bensì un insieme eterogeneo – per funzioni, obiettivi, membership, ecc. – di istituzioni poste in un rapporto non gerarchico e non sempre fra loro collegate. Con tali premesse, non è un caso che le teorie sui regimi abbiano avuto difficoltà a confrontarsi con quest'area e, quando lo hanno fatto, si siano concentrate sui singoli aspetti di un incoerente sistema istituzionale (Leaver 1990). Solo negli ultimi tempi si sono intrapresi alcuni tentativi per tratteggiare la natura multiforme della *governance* globale dell'energia (Florini e Sovacool 2009; Goldthau e Witte 2010; Lesage *et al.* 2010a). In questo articolo utilizzeremo il concetto di «regime complesso» (Raustalia e Victor 2004; Keohane e Victor 2010) e gli strumenti analitici collegati per esaminare le origini e lo sviluppo della *governance* internazionale nel campo della sicurezza energetica e per proporre alcune prime considerazioni volte a valutare l'efficacia di questa particolare architettura istituzionale¹.

¹ Esistono varie forme di *global governance* dell'energia (Florini e Sovacool 2009), qui l'attenzione si concentrerà sulla cooperazione istituzionalizzata fra governi. La sicurezza energetica – *energy security* – è un concetto multidimensionale, qui inteso secondo la definizione dell'Iea (2011): «*the uninterrupted physical availability at a price which is*

2. Regimi e regimi complessi

Il concetto di *regime complex* (Raustalia e Victor 2004; Keohane e Victor 2010) nasce con l'intento di analizzare in modo sistematico l'interazione fra differenti istituzioni internazionali che operano intorno a *issue-area* dai confini mobili. In particolare, Raustalia e Victor (2004) operano una distinzione fra gli *elemental regimes*, singoli accordi, regole, organizzazioni, ecc., che governano un aspetto specifico di una *issue-area* e i *regime complexes*, costituiti da un insieme di *elemental regimes* che si possono nel tempo sovrapporre e intersecare². Un *regime complex* è un insieme di istituzioni parzialmente collegate (*partially overlapping*) che governano una determinata *issue-area* e che non sono poste in una chiara gerarchia fra di loro (Abbott e Snidal 2006).

L'esigenza di analizzare un simile fenomeno, causato dall'aumento della densità istituzionale nel sistema internazionale, ha sollecitato un insieme di interrogativi diversi rispetto a quelli che hanno caratterizzato le tradizionali teorie sui regimi (Clementi 1994; Hasenclever *et al.* 2004). Le ricerche in questo campo si stanno orientando lungo tre percorsi di indagine fra loro collegati (Alter e Meunier 2009). Il primo riguarda le origini dei regimi complessi: come sono nati, perché in alcune aree delle relazioni internazionali vi sono regimi più o meno complessi. Il secondo riguarda la forma di questi regimi; si tratta di costruire mappe che illustrino e analizzino le relazioni fra i regimi elementari che costituiscono i *regime complexes*. Queste mappe sono particolarmente importanti per identificare l'insieme di attori coinvolti in una particolare *issue-area* e le modalità di interazione – *institutional interplay* (Stokke 2001) o *institutional interaction* (Ghering e Obertür 2008) – fra le diverse istituzioni. Infine, il terzo interrogativo riguarda l'efficacia di questi sistemi nell'affrontare determinate problematiche; infatti, la rilevanza dell'interazione fra istituzioni si basa sull'assunto che «l'efficacia di una determinata istituzione spesso non dipende solamente dalle sue caratteristiche distintive ma anche dai suoi rapporti con le altre istituzioni» (Young *et al.* 1999, 49).

In una situazione di interdipendenza, ci si aspetta la nascita di regimi comprensivi e coerenti quando gli interessi degli attori internazionali più forti in una *issue-area* convergono al punto che essi «richiedono istituzioni inter-

affordable, while respecting environment concerns». I prezzi sono definiti «accessibili» fino a quando non arrivano ad un livello tale da provocare una grave interruzione delle abituali attività economiche e sociali di un paese.

² I confini di un regime possono essere individuati secondo un criterio funzionale – l'attività che esso svolge in relazione ad una specifica questione – e in base all'area geografica che copre – gli stati che vi partecipano. Questi fattori permettono di delimitare in modo ragionevolmente chiaro, da un punto di vista analitico, i singoli regimi elementari e consentono di studiarne le interazioni (Stokke 2001).

nazionali per raggiungere i loro obiettivi riducendo i costi di contrattazione, fornendo punti focali, informazioni e credibilità, e monitoraggio sull'osservanza delle regole sottoscritte fra le parti» (Keohane e Victor 2010, 3). Una forte domanda da parte degli attori-chiave intorno ad un obiettivo comune tende a produrre una singola istituzione senza validi rivali. Quando, invece, gli assetti degli interessi (condizionati dalle credenze, dalle informazioni e ponderati in base al potere degli attori) sono divergenti, l'esito può essere un regime complesso rispetto ad assetti istituzionali fortemente integrati e comprensivi. Un fattore determinante è la natura del problema che gli stati devono affrontare. Quanto più un problema si compone di diverse specifiche questioni, tanto più è probabile che gli interessi, le informazioni e le credenze siano divergenti e quindi che la soluzione adottata sia quella di una più complicata architettura di *governance*.

Le evoluzioni ed i cambiamenti nei regimi sono principalmente il frutto di mutamenti negli interessi, nel potere, nelle credenze e nelle informazioni a disposizione degli attori principali. Nei regimi complessi queste trasformazioni possono acuire le tensioni fra i regimi elementari oppure possono favorire le interazioni «*at the joint*» (Raustalia e Victor 2004), cioè dove questi entrano in contatto. Quando due istituzioni interagiscono da un punto di vista funzionale – l'attività di una ha degli effetti su quella dell'altra – gli attori possono cercare di creare strategicamente dei collegamenti – *political linkages* – per perseguire meglio i loro obiettivi e per aumentare l'efficacia delle istituzioni stesse, finendo anche per trasformarne gli scopi originari (Young 1996). Simili forme di collegamento emergono, anche laddove non ci sono sovrapposizioni nella membership – *membership linkages* – quando gli attori decidono di considerare «due o più regimi come parte di un più ampio complesso istituzionale» (Young *et al.* 1999, 50).

Sono diversi i tipi di *political linkages* intenzionali finalizzati alla gestione della interdipendenza fra le istituzioni. Stokke (2001) ha messo in evidenza tre principali meccanismi di *interplay management* volti ad aumentare l'efficacia della *governance* internazionale. La gestione delle interdipendenze, infatti, può essere ricondotta a tre dimensioni analitiche, alla cui base vi sono diverse logiche che guidano l'azione degli attori internazionali. Il primo tipo di interazione, *utilitarian interplay*, si ha quando le attività di due istituzioni separate si sovrappongono, aprendo lo spazio a economie di scala. In questi casi esplicite forme di coordinamento, che attraversano i confini dei regimi, possono aumentarne l'efficacia, a parità di costi. Questa logica *interest based* (Ghering e Obertür 2006; 2008), innescata da un cambiamento nella struttura degli incentivi, è alla base dei tentativi di organizzare conferenze multilaterali a cui prendono parte più organizzazioni internazionali che si occupano di questioni in parte sovrapposte; oppure orienta le azioni volte a rafforzare il dialogo ed il coordinamento fra paesi posti in diverse istituzioni o, ancora,

quelle che mirano a promuovere forme congiunte di monitoraggio delle attività svolte da parte istituzioni distinte.

Nel secondo tipo di *interplay* – *normative interplay* (Stokke 2001) – i principi e le norme di una istituzione condizionano lo sviluppo e/o il funzionamento di un'altra. In particolare, le norme di un'istituzione sono incorporate all'interno di un'altra quando sono considerate legittime per regolare quell'area di attività. La presenza di norme simili in *issue-area* interdipendenti facilita la soluzione di eventuali conflitti, aumentando l'efficacia della *governance* internazionale (Rosendal 2001). Inoltre, l'espansione della medesima base normativa a nuove aree di regolazione internazionale accresce a sua volta la legittimità di quelle norme, che vengono accettate da un numero maggiore di paesi e in diversi campi. Secondo questa logica – *normative based* – se alcuni stati riconoscono la legittimità di un insieme di norme e di principi in una sfera di attività, possono cercare di estenderli ad altri ambiti affini, disegnando istituzioni che a tali norme si ispirano o conformano (Ghering e Obertür 2006; 2008).

Infine, il terzo tipo – *ideational interplay* (Stokke 2001) – riguarda la diffusione di idee, conoscenze e buone pratiche fra diverse istituzioni. Questa modalità di *interplay* è rilevante quando accentua l'attenzione dell'agenda politica di diverse istituzioni sui medesimi problemi o su soluzioni condivise a questi problemi. Secondo tale logica – *cognitive based* (Ghering e Obertür 2006; 2008) – le interazioni possono accrescere l'efficacia della *governance* internazionale, promuovendo una medesima visione dei problemi sul tappeto ed una convergenza sulle possibili modalità di soluzione. L'interazione cognitiva può assumere anche le caratteristiche di una esplicita richiesta di assistenza, che consente ad una istituzione di attingere da un'altra per accrescere la sua efficacia. Nei casi di *ideational interplay* un ruolo importante può essere svolto anche da attori non statali, come i gruppi di esperti o le burocrazie che operano presso i segretariati delle organizzazioni internazionali (Ghering e Obertür 2006; 2008).

La distinzione fra i tre tipi di *interplay* è analitica, quindi nella realtà i diversi meccanismi possono coesistere, anche se è possibile individuare qual è quello prevalente in ogni caso di interazione. Empiricamente l'*interplay management* può manifestarsi in un semplice scambio di informazioni tra le organizzazioni coinvolte nel *decision-making*, o assumere modalità più formalizzate di programmazione congiunta, di coordinamento nelle attività decisionali o nella fase di implementazione. L'aspetto significativo è che esso può promuovere l'efficacia dei regimi complessi accrescendo la compatibilità fra i diversi elementi che li costituiscono, aumentando cioè le sinergie o riducendone gli effetti reciprocamente negativi (Ghering e Obertür 2006). Infatti, se i vari elementi del regime complesso sono fra loro compatibili e si rafforzano a vicenda, il regime è coerente e la sua efficacia tende ad aumentare (Keohane e Victor 2010); viceversa, se i suoi elementi sono poco compatibili ed agiscono in contrapposizione uno con l'altro, il regime manca di coerenza e la sua efficacia è minata.

In caso di coerenza i regimi complessi presentano anche alcuni vantaggi rispetto ai regimi comprensivi ed integrati, poiché sono dotati di una maggiore adattabilità (Keohane e Victor 2010). Dato che i principi e le regole non sono tutti collegati ad un'unica istituzione, è possibile adattarli a specifiche condizioni o a differenti questioni, o per differenti coalizioni di attori. In altre parole, i regimi complessi consentono un coordinamento delle politiche a diverse velocità, ed un coinvolgimento selettivo da parte dei paesi interessati ad affrontare solo specifici problemi.

3. Il regime complesso dell'energia

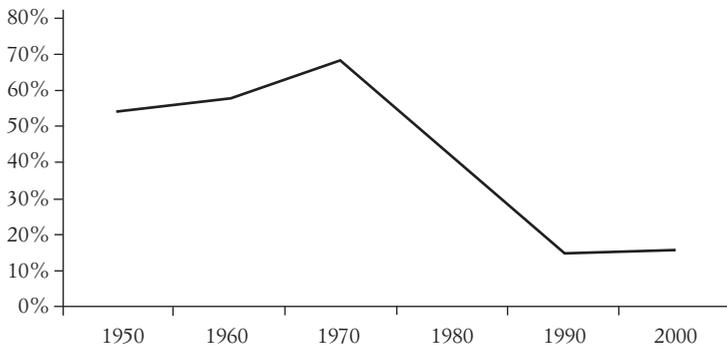
Per presentare un'immagine sufficientemente chiara della complicata architettura della *governance* internazionale della sicurezza energetica è necessario analizzare tre diverse dimensioni. La prima è costituita dalle più importanti istituzioni che operano direttamente e specificatamente nel campo della sicurezza energetica: l'Iea e l'Opec³. La seconda è quella dei regimi volti a regolare gli investimenti e a promuovere la trasparenza ed il buon funzionamento dei mercati energetici. Infine, ci sono i forum internazionali, che indirettamente possono influenzare il governo dell'energia: ad esempio club come il G8, e le sue forme allargate del G8+5 o del G20, con i loro meccanismi per il coordinamento delle politiche nazionali. Anche se apparentemente scollegate, queste diverse istituzioni con il tempo hanno finito per instaurare varie forme di interazione fino a costituire un regime complesso per l'energia. Due fattori in particolare sono decisivi per spiegare le dinamiche che hanno portato a questo esito: l'evoluzione dei mercati petroliferi internazionali (poiché il petrolio è la fonte energetica principale da cui dipendono le economie dei paesi avanzati ed in via di industrializzazione ed è la risorsa che condiziona il mercato delle altre fonti: Clò 2008) e la continua ridefinizione dell'idea di sicurezza energetica e dei rischi ad essa associati.

Anche se in alcuni ambiti questo sistema istituzionale ha solo degli effetti modesti sul comportamento degli attori e manca di efficacia nel risolvere i problemi, mentre in altri è ancora in via di formazione ed è possibile solo individuare alcune tendenze, è utile analizzarlo nel suo insieme e non concentrarsi solo sulle sue singole parti.

³ Il problema della sicurezza energetica può essere considerato da differenti punti di vista (Yergin 2006). In questo articolo l'interesse è rivolto soprattutto alla sicurezza dell'offerta (*security of supply*); tuttavia anche qui l'Opec svolge un ruolo di primo piano, poiché le sue *supply policies* e, in particolare, l'utilizzo della sua capacità di riserva (*spare capacity*) sono state e continueranno ad essere un fattore chiave in tutte le principali crisi petrolifere (Bielecki 2002).

3.1. I primi «Oil regimes»: dalla competizione alla collaborazione

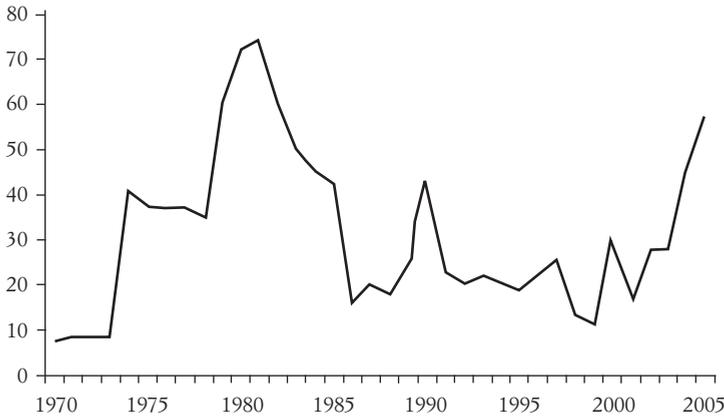
La fine del primo regime energetico internazionale, basato sul predominio delle *oil majors* occidentali, si fa risalire all'inizio degli anni '70 quando, assumendo il controllo delle industrie petrolifere all'interno del proprio territorio attraverso i processi di nazionalizzazione, i paesi aderenti all'Opec iniziarono ad esercitare pienamente la loro influenza, condizionando l'offerta ed i prezzi internazionali del greggio (Frank 1985). La scelta di formare l'Opec risponde alla volontà di reagire alle pratiche anticoncorrenziali messe in atto dalle *oil majors* a spese dei paesi produttori. Queste, infatti, controllavano in una situazione di monopolio non solo la produzione ma anche il prezzo del petrolio (Sampson 1975).



Fonte: rielaborazione da Clò (2009).

FIG. 1. Percentuale di produzione di petrolio major sul totale della produzione mondiale.

Il regime dell'Opec si basava sul principio della «sovranità permanente» sulle risorse energetiche da parte dei paesi produttori e sulle norme ed i meccanismi decisionali – non sempre efficaci (Moran 1987) – dell'organizzazione. La presa di coscienza che le *majors* non avrebbero più potuto garantire la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli spinse i principali paesi consumatori (quelli appartenenti all'Oecd) ad intervenire direttamente. Gli indugi furono rotti quando l'embargo petrolifero, attuato dai membri arabi dell'Opec, fece lievitare i prezzi del greggio a livelli esorbitanti (fig. 2).



Fonte: stime dai dati Iea e Imf (vari anni).

FIG. 2. *Evoluzione dei prezzi del petrolio al barile nei paesi Oecd (prezzi medi reali in dollari 2005).*

Alla fine del 1973 il governo Usa promosse così la creazione dell'Iea, per contrastare il peso assunto dai paesi produttori (Keohane 1984). Nonostante questa risposta, la mossa dei paesi Opec aveva preso alla sprovvista i paesi consumatori; dovettero passare alcuni anni prima che le strategie messe in atto, combinate con più ampie evoluzioni nelle strutture economiche e produttive dei paesi industrializzati, avessero degli effetti.

Quando furono creati i due regimi elementari, Opec ed Iea, le condizioni dei mercati energetici internazionali erano diverse rispetto a quelle che si affermarono nei decenni successivi (Adelman 1996). L'Opec controllava quasi tutta la capacità di riserva – *spare capacity* – ed una quota crescente della produzione mondiale (Bielecki 2002) (nel 1975 la quota Opec raggiungeva quasi il 50% del totale). Tuttavia in diverse aree di produzione il mercato era ancora contendibile e gli stessi paesi Opec avevano difficoltà a coordinare le loro azioni come un cartello (Yergin 1991). I processi di deregolamentazione e apertura dei mercati, avviati nei paesi consumatori e innanzitutto negli Usa, portarono ad una maggiore flessibilità nei sistemi energetici nazionali e incentivarono le imprese a sviluppare le loro riserve e ad investire nella ricerca di nuovi giacimenti petroliferi. L'Opec si trovò di fronte una forte competizione e la sua rilevanza nei mercati internazionali fu ridimensionata. Come in precedenza, l'affermazione del sistema oligopolistico amministrato dall'Opec era stata favorita dal declino della produzione interna americana (Krasner 1985), così il prevalere di un sistema di prezzi *market-related* è stato la conseguenza di questa significativa perdita di peso e di potere dell'Opec (Mabro 2005). Nei decenni successivi al '70 il mercato petrolifero mondiale

finisce per assumere la connotazione di un mercato dei beni, in cui «grandi istituzioni finanziarie, fondi di investimento e speculatori hanno voce in capitolo nella determinazione dei prezzi non meno dei consumatori e dei membri dell'Opec» (Verleger 2009, 246).

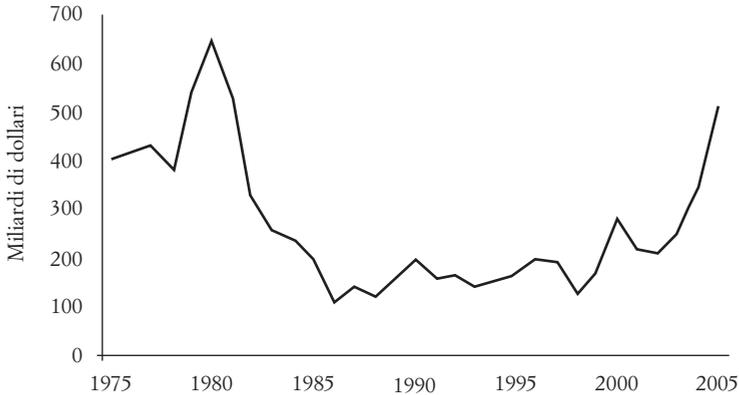
La progressiva perdita di controllo sui mercati petroliferi internazionali, prima da parte dei paesi consumatori e poi da parte di quelli produttori, ha sostanzialmente sottratto ai governi la capacità di intervenire direttamente sulla formazione dei prezzi. I paesi consumatori e produttori si sono così accorti di avere alcuni interessi in comune – evitare oscillazioni troppo forti dei prezzi – e questo ha incentivato i tentativi di risolvere i conflitti fra i due regimi elementari. In seguito alle esperienze negative degli ultimi decenni – in particolare nel 1983-1985 e nel 1998-99 con l'eccessivo e prolungato calo dei prezzi, che ha provocato seri danni economici nei paesi produttori, intaccandone la rendita petrolifera (fig. 3) – l'Opec ha sviluppato una concezione più accorta del suo ruolo, riconoscendo il mutuo vantaggio di prezzi stabili e di regolari forniture alle nazioni consumatrici⁴. L'Opec, infatti, si propone anche di proteggere a lungo termine il ruolo del petrolio contro le fonti di energia concorrenti. L'interesse dell'Opec per prezzi equi o remunerativi – contenuti entro una fascia di oscillazione alta, ma non eccessivamente – ha finito per non essere molto diverso da quello dei paesi consumatori dell'Iea (Kohl 2002). Lo stesso impegno ambientale dei paesi avanzati per limitare l'uso dei combustibili fossili potrebbe essere scoraggiato da un eccessivo calo del prezzo del petrolio, che finirebbe per disincentivare lo sviluppo delle tecnologie alternative e dell'efficienza energetica.

Fin dalla fine degli anni '70 si cercò di avviare una consultazione sistematica tra l'Opec e l'Iea (e una più intensa consultazione fra gli Usa e l'Arabia Saudita, che in quanto maggior detentore di riserve petrolifere mondiali è quello fra i paesi Opec che ha più forti interessi a ragionare in un'ottica di lungo periodo e quindi a preferire la stabilità dei mercati a guadagni immediati) (Kohl 1991). A partire dagli anni '90 l'Opec svolge un ruolo considerevole nella stabilizzazione dei prezzi, allineandosi più di una volta alle preferenze dei paesi consumatori⁵. Con la fine della guerra fredda questo dialogo viene formalizzato, grazie alla creazione nel 1991 dell'*International Energy forum*

⁴ I paesi Opec, infatti, dipendono fortemente dalle rendite petrolifere per sostenere il loro bilancio statale. Nella seconda metà degli anni '90, con la sola eccezione dell'Indonesia, che ha una economia sufficientemente diversificata, nei restanti paesi Opec la rendita petrolifera contribuiva in media per oltre il 50% del bilancio statale (Kohl 2002). La caduta dei prezzi nel biennio 1998-99 ha causato una perdita nei proventi della rendita petrolifera di oltre il 35%, mettendo a dura prova la tenuta economica di molti paesi Opec.

⁵ Un caso esemplificativo è quanto successo prima della prima guerra del Golfo, quando l'Iea ed i suoi membri lavorarono a stretto contatto con i principali paesi Opec per immettere ulteriori quote di greggio nel mercato (Bamberger 2004). Anche dopo gli

(Ief). L'Ief che coinvolge i ministri dell'energia dei paesi dell'Tea, dell'Opec e di altri paesi emergenti – fra cui Cina, India, Brasile, Messico e Sud Africa – si è progressivamente istituzionalizzato. Nel 2003 si è dotato di un segretario permanente con sede a Riyadh e nel 2005 ha lanciato un'importante iniziativa per la trasparenza dei mercati energetici internazionali attraverso la *Joint Oil Data Initiative* (Jodi).



Fonte: Energy Information Administration (vari anni).

FIG. 3. Rendita petrolifera netta dei paesi Opec in miliardi di dollari 2005.

3.2. La sicurezza energetica attraverso il mercato

Nella seconda metà degli anni '80, a seguito del contro-shock petrolifero, l'approccio alla sicurezza energetica dei paesi consumatori è iniziato a cambiare rispetto alla precedente politica di contenimento dell'Opec. Il contro-shock è stato il prodotto di diversi fattori, sia interni ai paesi consumatori (una maggiore efficienza energetica ed una evoluzione delle strutture produttive verso le attività del terziario) sia esterni, come le divisioni fra i paesi Opec, in particolare fra Iran ed Arabia Saudita, che avevano spinto quest'ultima ad aumentare la sua produzione (Yergin 1991). Dalla fine degli anni '80 fino alla fine degli anni '90 il prezzo del petrolio è rimasto relativamente stabile e contenuto, ed anche dopo la prima guerra del golfo, nonostante i timori iniziali, vi fu una rapida stabilizzazione dei prezzi (fig. 2).

attacchi terroristici dell'11 settembre del 2001 l'Opec, pur in un contesto di caduta dei prezzi del petrolio, decise di non tagliare la produzione (Kohl 2002).

In questo contesto, caratterizzato anche da minori tensioni internazionali, i paesi consumatori hanno cominciato ad interpretare la sicurezza energetica come un problema legato al buon funzionamento dei mercati e alla possibilità di sviluppare senza rischi eccessivi gli investimenti richiesti per soddisfare la domanda energetica mondiale (Prontera 2008).

All'inizio degli anni '90 il nuovo quadro politico internazionale offrì un'opportunità unica per perseguire questi obiettivi su scala veramente globale. L'Ue, attratta dalle risorse dei paesi dell'ex Unione sovietica, inizia una serie di negoziati multilaterali che portano nel 1991 alla sottoscrizione di un accordo non vincolante, l'*European Energy Charter*, il punto di partenza per le successive negoziazioni che danno vita all'*Energy Charter Treaty* (Ect), istituito nel 1994 ed entrato in vigore nel 1998. Nell'area americana per iniziativa degli Stati Uniti viene istituito, sempre nel 1994, il Nafta fra Usa, Canada e Messico (sviluppo dell'Uscfta del 1993) che copre il commercio e la tutela degli investimenti, anche se esclude le risorse petrolifere messicane⁶. Poiché le architetture di *governance* globale degli scambi non garantivano adeguatamente la sicurezza energetica dei paesi occidentali che le avevano create, vennero avviate strategie per diffondere le regole sul libero commercio in campo energetico attraverso negoziazioni a livello regionale. Anche se non vi è da un punto di vista formale nessuna esplicita esclusione dei prodotti petroliferi dalle regole multilaterali sul commercio, la lunga assenza dei principali paesi esportatori dal sistema Gatt/Wto ha nei fatti portato a tale risultato (Desta 2003). Le iniziative regionali dell'Ue e degli Usa mirano a risolvere questo problema e condividono il medesimo obiettivo: facilitare l'accesso alle risorse energetiche dei paesi vicini, diffondendo le regole del Wto.

L'esperienza dell'Ue è stata la più innovativa. L'idea guida era di creare un unico mercato energetico euro-asiatico in grado di rendere l'Ue autosufficiente. Si trattava in particolare di incentivare gli investimenti dei paesi occidentali nelle risorse di petrolio e di gas dei paesi dell'ex Unione Sovietica (Wälde 1996). Molti di questi stati, infatti, erano ricchi di fonti energetiche ma privi delle risorse economiche per sviluppare gli investimenti necessari al loro sfruttamento. Essi, inoltre, erano al di fuori del sistema di regole internazionali del Gatt/Wto. In un simile contesto l'Ue è riuscita progressivamente a fargli accettare il nuovo *framework*, anche perché questi paesi erano desiderosi di riposizionarsi nel sistema internazionale post-bipolare e di guadagnare legittimità e credibilità agli occhi delle imprese occidentali (Andrews-Speed 1999). Per i paesi dell'Europa orientale l'Ect rappresentava poi un primo passo per

⁶ Il Nafta si è dimostrato efficace nel promuovere il commercio di beni e servizi fra i paesi membri in molti settori; tuttavia in campo energetico il suo successo è stato più limitato, anche se ha facilitato lo sviluppo degli scambi di gas fra i membri e alcune limitate aperture agli investimenti esteri nell'industria petrolifera messicana (Pastor 2004).

un futuro ingresso nell'Ue. In un lasso di tempo relativamente breve questo regime, all'inizio limitato all'Europa e ai suoi vicini dell'Est, si è diffuso verso l'Asia centrale fino ad includere ben 52 paesi⁷. Le cose sono andate diversamente con la Russia, uno dei principali destinatari originali del trattato in virtù delle sue ingenti risorse di petrolio e gas, da cui dipende fortemente l'Ue. La Russia ha firmato il trattato ma, dopo averlo parzialmente applicato in via provvisoria, ha deciso di non ratificarlo. In questo caso l'Ue non è riuscita ad imporre il suo *framework* di regole. Anche se la Russia è fortemente dipendente dalle esportazioni verso i mercati Ue, i paesi europei non sono stati in grado di agire in modo congiunto per fare pressioni sul governo di Mosca e indurlo ad accettare l'accordo. Essi hanno preferito perseguire strategie unilaterali, come quelle della Germania o dell'Italia.

La mancata ratifica da parte russa dell'Ect ne ha certamente depotenziato la portata originaria, ma esso continua a rappresentare un passo avanti – quanto a *issue* affrontate – rispetto agli altri accordi regionali o globali che impongono obblighi *legally binding* come il Nafta o il Wto (tab. 1).

TAB. 1. *Ect, Nafta e Wto: un confronto.*

Regime (membri)	Ambito	Investimenti	Commercio	Transito	Efficienza energetica	Risoluzione controversie
Ect (51)	Energia	Si	Si	Si	Si	Si
Wto (149)	Generale	Si?/Servizi?(*)	Si	(*)	No	Si
Nafta (3)	Generale	Si	Si	No	No	Si

Fonte: Adattamento da Wälde e Konoplyanik (2006).

(*) = in fase di discussione.

Infatti, anche se alcuni paesi dell'Opec sono recentemente entrati a far parte del Wto (l'ingresso più importante è stato quello dell'Arabia Saudita nel 2005) non sono stati ancora fatti passi concreti per includere compiutamente la protezione agli investimenti in campo energetico e le questioni relative al transito nel quadro giuridico di questo regime⁸.

⁷ Oltre ai paesi dell'Europa orientale e ad alcuni stati dell'Asia centrale ricchi di risorse energetiche o importanti per gli oleodotti e i gasdotti (Turchia, Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan e Kirgikistan), hanno sottoscritto il trattato anche il Giappone e l'Australia. Gli Stati Uniti, il Canada ed altri paesi del Medio Oriente e del sud-est asiatico partecipano invece in qualità di semplici osservatori all'*Energy Charter Conference*.

⁸ Degli undici paesi appartenenti all'Opec sette sono divenuti membri del Wto: Indonesia, Kuwait, Nigeria, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Venezuela e Arabia Saudita; restano ancora esclusi l'Algeria, l'Iraq, l'Iran e la Libia.

3.3. La dimensione ambientale e la 'nuova' questione energetica

Dalla fine degli anni '90 la questione energetica è soggetta ad un'ulteriore ridefinizione. Il primo elemento di questo processo, che ha prodotto un vero e proprio *paradigm shift* è l'integrazione fra questione energetica e questione ambientale (Finon 1994). Nate nei paesi avanzati, le preoccupazioni per gli effetti delle emissioni inquinanti entrano pienamente nell'agenda globale con l'inizio del nuovo millennio. Questo processo ha contribuito ad una ridefinizione del concetto di *energy security*, che ha finito per assumere stabilmente un carattere multidimensionale (Yergin 2006). Negli anni '70 e '80 i problemi di sicurezza energetica per i paesi industrializzati erano legati al petrolio mediorientale e al gas dell'Urss. Negli anni '90 non erano più i timori dell'utilizzo delle risorse energetiche come armi a preoccupare i paesi consumatori, ma le difficoltà a sviluppare gli investimenti in campo energetico. Da qui la necessità di estendere a livello internazionale le regole per il corretto funzionamento dei mercati. Anche oggi l'attenzione rivolta a questi fronti rimane alta, ma si sono aggiunte altre preoccupazioni legate alla crescita della domanda mondiale di energia. Infatti, alcuni fattori strutturali, come l'aumento del reddito in molte aree del mondo e la crescita demografica associata ad un intensificarsi del processo di urbanizzazione, hanno modificato profondamente il livello e la struttura della domanda mondiale (Iea 2008a). Nel prossimo futuro questa sarà trainata dai paesi non-Oecd, con un ruolo di primo piano per i nuovi grandi paesi consumatori come Cina ed India. Accanto al petrolio il gas naturale sarà la fonte con il maggiore sviluppo, anche a causa delle strategie contro il cambiamento climatico dei paesi avanzati. In questo scenario la prospettiva è che i paesi in cui si concentrano le principali riserve di petrolio e gas – i paesi del Medio Oriente appartenenti all'Opec e la Russia – vedranno crescere la loro quota di mercato e avranno una maggiore possibilità di influenzare verso l'alto i prezzi. Inoltre, l'aumento a livello globale del consumo di fonti fossili rappresenta, senza adeguati interventi correttivi, un percorso insostenibile che minaccia in maniera concreta la sicurezza dell'intero genere umano (Iea 2008a).

Presi congiuntamente questi processi hanno spostato nuovamente il «pendolo» delle politiche energetiche dal mercato allo stato (Finon 1994; Helm 2005). Da una parte diversi paesi consumatori hanno rafforzato forme di dialogo bilaterale con singoli paesi produttori per promuovere la propria sicurezza energetica. Dall'altra vi è stata un'ulteriore spinta verso forme di cooperazione multilaterale, con l'obiettivo di coinvolgere i nuovi grandi consumatori e di affrontare i nuovi aspetti della questione energetica. Questi tentativi si sono inseriti nel precedente tessuto istituzionale, il quale si è adattato per rispondere alle nuove sfide. Pur rimanendo concentrata sul suo *core business* – prevenzione e gestione delle crisi petrolifere – l'Iea ha esteso

la sua sfera di azione, rafforzando l'attività di monitoraggio dei mercati del gas e proponendo studi e ricerche sulle fonti rinnovabili. L'Agenzia ha, poi, impostato un dialogo più stretto con i principali paesi consumatori non membri – Cina e India – e con la Russia.

Nel 2005 anche il G8 è tornato a occuparsi della «nuova» questione energetica⁹ (Lesage *et al.* 2009). La svolta si è avuta con il vertice di Gleneagles, quando per la prima volta a livello internazionale il governo americano con il Presidente Bush ha riconosciuto che il cambiamento climatico è da collegare alle attività umane e che è necessario agire in fretta per limitarne gli effetti più nocivi. I leaders mondiali hanno presentato una dichiarazione ed un piano di azione sul *Cambiamento climatico, le energie pulite e lo sviluppo sostenibile* (Iea 2005). Il piano non fissa un tetto alla quota di emissioni, ma si concentra sull'efficienza energetica e sulle fonti rinnovabili. Con il vertice di Gleneagles inizia anche un percorso di cooperazione fra il G8 e l'Iea e un coinvolgimento delle potenze emergenti non appartenenti al G8. In tale contesto viene lanciato il *Gleneagles Dialogue* al quale partecipano i venti paesi maggiormente responsabili per le emissioni dei gas che causano l'effetto serra. Nel 2006 la Russia ha usato questo forum per presentarsi al mondo come una potenza energetica indispensabile ed affidabile. Nel documento finale del vertice di San Pietroburgo i paesi del G8 hanno condiviso un insieme coerente di *Global Energy Security Principles* (G8 2006). Fra questi rientrano ormai stabilmente la promozione della trasparenza e del corretto funzionamento dei mercati energetici e le misure per combattere il cambiamento climatico. Nel summit di Heligendamm del 2007 sono stati confermati gli impegni precedenti ed è stato avviato il cosiddetto *Heligendamm Process*, un esplicito tentativo di intensificare il dialogo con Cina, India, Brasile, Sud Africa e Messico. Nei summit successivi, in Giappone nel 2008 e a L'Aquila nel 2009, queste iniziative sono state portate avanti ed è stata avviata dal G8 e dai paesi emergenti la *International Partnership for Energy Efficiency Cooperation* (Ipeec). Infine, nel 2009 con il G20 di Pittsburgh il tema della sicurezza energetica, intesa come trasparenza ed efficienza dei mercati internazionali e come riduzione delle emissioni nocive per il clima, è entrato nell'agenda dei ministri delle finanze e dell'energia dei governi dei venti grazie all'attivismo del nuovo presidente americano Obama. Così, sono stati presi alcuni impegni per la riduzione dei sussidi ai prodotti petroliferi e sono state chiamate a contribuire alle future decisioni con studi ed analisi sia l'Iea sia l'Opec. Il tentativo di coinvolgere direttamente l'Opec è stato facilitato dalla partecipazione alle discussioni dell'Arabia Saudita in qualità di membro del G20. Dopo l'ingresso della Russia

⁹ Dal 1975 ai primi anni '80, nel contesto degli shock petroliferi, il G7 ha costituito un'importante arena per concordare obiettivi comuni per la limitazione delle importazioni, ma in seguito si è occupato solo marginalmente delle questioni energetiche (Kirton 2006).

nel club dei grandi un altro fondamentale paese produttore – il più ricco di risorse dell'Opec – è chiamato a discutere in un contesto multilaterale alcuni specifici problemi legati alla *governance* dell'energia.

4. Una mappa del «regime complex»: relazioni e funzioni

Il panorama della *governance* internazionale dell'energia si è complicato nel corso del tempo. Anche se la gestione delle crisi petrolifere rimane il cuore della sicurezza energetica, in un orizzonte temporale di breve termine, la promozione del buon funzionamento dei mercati – garantendo un quadro di regole comuni e la trasparenza delle informazioni – e la limitazione degli effetti negativi sull'ambiente legati al ciclo energetico – contenendo il consumo di fonti fossili e promuovendo l'efficienza energetica – si sono affermate come elementi imprescindibili della nuova concezione di sicurezza energetica (fig. 4).



FIG. 4. *Le dimensioni della sicurezza energetica internazionale.*

Il risultato di queste evoluzioni è l'aumento della densità istituzionale e la nascita di una complessa architettura. Nella situazione attuale diversi paesi si trovano così all'interno di tale sistema formato da semplici forum di discussione generalisti come il G8, G8+5 ed il G20, da forum specificatamente dedicati all'energia come l'Ief, e da istituzioni con più stringenti vincoli sanciti da trattati internazionali¹⁰ (Iea, Ect e Opec). I legami fra le componenti

¹⁰ Gli insiemi della fig. 5 sono in alcuni casi parzialmente sovrapposti: non tutti i paesi che aderiscono all'Ect sono membri dell'Iea, alcuni membri dell'Iea (in particolare gli Usa) non aderiscono all'Ect e solamente alcuni di questi partecipano al G8, al G8+5

elementari del regime non si limitano alla sovrapposizione nella membership, poiché gli attori hanno instaurato diversi tipi di *political linkages*, al fine di affrontare in modo più efficace questioni specifiche. Il regime complesso, infatti, svolge diverse funzioni, che in alcuni casi sono il frutto del lavoro congiunto di più istituzioni.

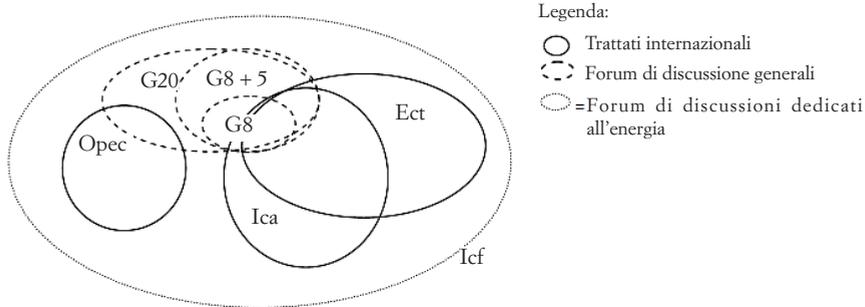


FIG. 5. Le principali istituzioni coinvolte nella governance internazionale della sicurezza energetica.

La prima funzione riguarda la gestione delle crisi di approvvigionamento – *crisis management* – e costituisce un'assicurazione contro le interruzioni volontarie ed i fallimenti del mercato. L'Iea fin dalle sue origini ha introdotto due specifici meccanismi per gestire i rischi di interruzioni delle forniture di petrolio: l'*International Energy Program* (Iep); e il *Coordinated Emergency Response Mechanism* (Cerm). Questi strumenti hanno una doppia funzione. Costituiscono un meccanismo di solidarietà fra i paesi membri, proteggendo di volta in volta chi si trova in difficoltà, e agiscono come calmieri dei prezzi globali del petrolio in caso di crisi, avvantaggiando così tutti i paesi che partecipano ai mercati energetici internazionali. A seguito delle trasformazioni avvenute a partire dagli anni '80, che hanno aperto lo spazio per una convergenza di interessi fra i paesi consumatori e produttori, la gestione delle crisi ha poi visto un crescente coinvolgimento anche da parte dell'Opec.

Le interazioni *interest based* hanno acquisito un ruolo anche nella prevenzione delle crisi – *crisis prevention* – grazie alla creazione di specifiche istituzioni che si occupano di condividere le informazioni e di favorire il dialogo fra i paesi produttori e consumatori come l'Ief. L'Ief non è un'arena in cui avvengono negoziazioni fra gli stati, ma ha un ruolo importante nel promuovere un dialogo informale fra le parti (Harks 2010). Infatti, anche se

e al G20; inoltre solo alcuni membri dell'Opec partecipano al G20, mentre tutti (Opec, Iea, Ect, G8, ecc.) partecipano all'Ief.

produttori e consumatori di solito sono in disaccordo sul livello dei prezzi, entrambi sono interessati a rendere i mercati energetici più trasparenti al fine di ridurre l'incertezza e i costi di aggiustamento nella domanda e nell'offerta. I paesi consumatori e produttori stanno istituzionalizzando queste forme di cooperazione, come mostra il programma *Joint Oil Data Initiative*.

Il regime mira a prevenire le crisi non solo incentivando la trasparenza e lo scambio di informazioni, ma anche fissando regole e standard per il buon funzionamento dei mercati energetici. Il commercio di energia in teoria è assoggettato alle regole del Wto, ma nella pratica questo ha avuto poche conseguenze. Migliori risultati vengono dagli accordi regionali, che cercano di estendere – secondo un meccanismo di *normative interplay* – la base normativa del Wto. Attualmente la principale istituzione nel settore – per ampiezza geografica e *issues* trattate – è l'*Energy Charter Conference*, l'organizzazione intergovernativa che ha la responsabilità per l'implementazione dell'Ect e degli strumenti collegati¹¹.

Infine, il regime complesso si occupa delle ricadute negative sull'ambiente legate al ciclo energetico, anche se solo recentemente si è dotato di strumenti specifici per svolgere questa funzione, come l'Ipeec. La questione è stata affrontata prevalentemente all'interno di arene come il G8, il G8+5 o il G20, che fungono da piattaforme di coordinamento delle politiche nazionali. Queste attività hanno alcuni risvolti importanti, poiché, grazie alle dichiarazioni politiche con cui i governi segnalano un impegno di massima ad affrontare le medesime problematiche e grazie alla discussione di studi e ricerche condotti in modo congiunto da diversi gruppi di paesi, favoriscono una definizione comune dei problemi. Nel caso del regime complesso dell'energia tali strumenti hanno favorito l'integrazione a livello globale fra questione energetica e questione ambientale. In particolare la *issue* ambientale è stata incorporata – *issue incorporation* – nel dibattito sulla sicurezza energetica¹². Questo processo è avvenuto in un primo momento nell'ambito del G8 con il vertice di Gleneagles. In seguito i paesi del G8 hanno cercato di estendere questa *issue incorporation* al G8+5 ed al G20 con il *Gleneagles Dialogue* e l'*Heiligendamm Process*. Data l'impossibilità di affrontare in maniera efficace il problema, escludendo i nuovi grandi paesi consumatori, i paesi occidentali hanno cercato di promuovere, tramite un *political linkage* di tipo essenzialmente *ideational*, anche nell'agenda politica di quei forum la nuova questione energetica e di creare convergenza su una medesima visione del problema. L'*ideational interplay* ha assunto anche una forma più esplicita con la richiesta di assistenza del G8 e del G8+5 nei confronti dell'Iea, che ha portato a stabilire la sede della neonata istituzione

¹¹ Si tratta in particolare del *Trade Amendment to the Treaty*, entrato in vigore nel 2010, e dell'*Energy Transit Protocol*, che è tuttora in discussione.

¹² Sui concetti di *policy integration* e *issue incorporation*, si veda Lanzalaco (2010).

per l'efficienza energetica (l'Ipeec) a Parigi presso il segretariato dell'Agenzia, al fine di sfruttare le sue competenze tecniche e la sua struttura (Ipeec 2009a; 2009b). Richieste esplicite di assistenza sono state in seguito formulate anche dal G20 sia nei confronti dell'Iea sia dell'Opec, come esemplificato dalle ricerche sugli effetti negativi dei sussidi ai prodotti petroliferi (Iea 2010).

TAB. 2. *Modalità di interazione prevalente, istituzioni coinvolte e questioni affrontate.*

Tipo di interplay	Istituzioni coinvolte	Issue affrontata
Utilitarian interplay	Iea/Opec/Ief	Crisis management/ Crisis prevention
Normative interplay	Wto/Ect	Crisis prevention
Ideational interplay	G8/G8+5/Iea/Ipeec G8/G20/Iea/Opec	Limitazione degli effetti negativi sull'ambiente del ciclo energetico

Quanto più la questione sicurezza energetica si è complicata, tanto più si sono moltiplicati i tentativi espliciti di gestire le interdipendenze fra le istituzioni coinvolte nella *governance* del settore. Le interazioni hanno seguito diverse logiche ma è stato possibile individuare le modalità prevalenti di *institutional interplay* che hanno coinvolto le differenti istituzioni (tab. 2). Resta ora da esaminare l'efficacia del regime complesso, valutando il contributo portato da queste specifiche forme di management delle interdipendenze.

5. L'efficacia del regime complesso

L'efficacia di un regime può essere valutata a differenti livelli di analisi (Underdal 2004). Al livello di *outcome* riguarda la sua capacità di condizionare il comportamento degli attori che vi partecipano¹³. Al livello di *impact* l'efficacia dipende, invece, dalla sua capacità di risolvere i problemi concreti per i quali è stato creato (per esempio, un regime per la tutela ambientale dovrà essere valutato in base alla sua capacità di ridurre le emissioni inquinanti). Anche se nella pratica spesso queste due dimensioni sono collegate, è utile tenerle distinte analiticamente. In particolare, per valutare l'impatto di un regime è necessario ricorrere ad un ragionamento contro-fattuale; in altre parole ci si deve chiedere se il problema sarebbe stato affrontato e risolto anche in sua assenza. L'efficacia – che è una misura statica della rilevanza di un regime – è collegata, poi, alla resistenza – che ne è invece una misura dinamica. L'effica-

¹³ Questa è la definizione tradizionale adoperata a lungo nella teoria sui regimi. Si veda Clementi (1994, 144).

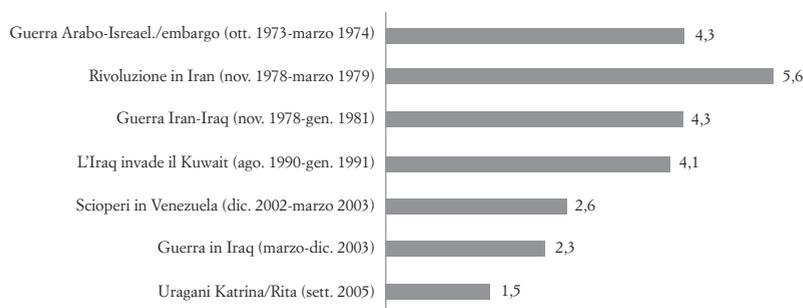
cia richiede infatti la resistenza se per risolvere un determinato problema c'è bisogno di un certo lasso di tempo; l'efficacia quindi può essere facilitata dalla capacità di un regime di adattarsi rapidamente alle nuove sfide.

Adottando questa prospettiva l'efficacia del regime complesso dell'energia va valutata in base alle principali funzioni che esso è chiamato a svolgere. La gestione dell'interruzione degli approvvigionamenti di petrolio è quella più delicata. I meccanismi di coordinamento dell'Iea sono in funzione dal 1978 e i loro problemi sono stati messi in evidenza fin dalla prima crisi del 1979 (Keohane 1982). Nel gennaio di quell'anno, infatti, dopo che l'Iran fermò la sua produzione, il prezzo del petrolio raddoppiò. Nonostante l'Iea i governi nazionali si comportarono essenzialmente come dinanzi al primo shock petrolifero e non riuscirono a coordinare le loro risposte. Alcuni attinsero alle proprie scorte, mentre altri si attivarono per crearne di nuove, decisione che finì per aggravare la situazione. L'Iea mise in atto una politica che richiedeva agli stati membri di ridurre le importazioni di 2 milioni di barili al giorno, ma in mancanza di un meccanismo di enforcement le importazioni nei paesi Iea aumentarono (Keohane 1984). L'Iea ha saputo però imparare dai propri errori e quando scoppiò la guerra fra Iran e Iraq negli anni '80, invece di concentrarsi sulla riduzione della domanda e di fissare dei limiti alle importazioni, si sforzò di coordinare la gestione delle scorte e riuscì a prevenire un aumento eccessivo dei prezzi (Harrje e Martin 2005). Negli interventi seguenti (nel caso della prima guerra del Golfo e degli uragani Rita e Katrina) l'Iea è stata più efficace, in parte perché ha appreso dagli errori del passato, in parte perché ha imparato a lavorare in modo congiunto con l'Opec, e in parte perché le crisi sono state meno gravi di quelle degli anni '70¹⁴ (fig. 6).

Durante la prima guerra del Golfo l'Iea favorì la trasparenza nei mercati energetici e operò a stretto contatto con l'Opec (Bamberger 2004). Non meno importante, tuttavia, fu la capacità americana di convincere l'Arabia Saudita a incrementare la sua produzione (Aarts 1994). Nel gennaio del 1991 l'Agenzia attivò il piano per utilizzare le scorte di Germania, Giappone ed Usa; anche se i prezzi petroliferi all'inizio aumentarono velocemente, nel giro di poco tempo i mercati tornarono alla normalità, anticipando così la fine della guerra quando fu chiaro che sarebbe durata poco (Scott 1994). Infine, quando nel settembre del 2005 gli uragani Katrina e Rita hanno colpito inaspettatamente la produzione petrolifera del golfo del Messico, riducendola di quasi il 90% nel giro di pochi giorni, l'Iea ha immediatamente coordinato le risposte degli

¹⁴ Nella terminologia dell'Iea le crisi di approvvigionamento di petrolio, che hanno un impatto a livello internazionale, vengono classificate come *major world oil disruptions*. La gravità di una crisi dipende da vari fattori; un primo e indicativo elemento è tuttavia la punta massima di riduzione dell'offerta di petrolio (*gross peak supply loss*) calcolata in milioni di barili al giorno (mb/d).

stati al fine di incrementare la produzione di 2 milioni di barili al giorno per trenta giorni (Iea 2007). Gli Usa si sono coordinati con l'Iea ed hanno attinto alla loro *Strategic Petroleum Reserve*, immettendo sul mercato 30 milioni di barili e prestando alle compagnie private 9 milioni di barili (Eia 2005).



Punta massima di riduzione dell'offerta di petrolio, milioni di barili al giorno (mb/d)

Fonte: adattamento da *Iea Response system for oil supply emergencies*, Iea (2008a).

FIG. 6. *Le principali crisi petrolifere mondiali (1970-2005).*

Nel corso del tempo, quindi, l'efficacia dell'Iea nella gestione delle crisi è aumentata, sia perché l'Agenzia si è attrezzata per affrontare le nuove sfide che minacciano la stabilità dei mercati internazionali – sfide ben diverse dalle tradizionali interruzioni volontarie delle forniture – sia grazie ad una più stretta interazione – *utilitarian interplay* – con l'Opec.

Attualmente l'efficacia del regime non è messa in discussione solamente dalla necessità di gestire rischi sempre più complessi e diversi rispetto a quelli degli anni '70. La sua capacità di garantire la stabilità dei mercati internazionali è sfidata dalla semplice circostanza che i nuovi grandi paesi consumatori come la Cina e l'India sono posti al di fuori del sistema istituzionale per la gestione delle crisi. Questi paesi sono ormai integrati nei mercati petroliferi internazionali e, data la loro crescente domanda interna, in caso di crisi, anche locali, la loro azione scoordinata potrebbe avere effetti negativi per tutti i paesi consumatori. Per questo motivo il direttore dell'Iea, Nobuo Tanaka, dopo la sua nomina nel 2007 ha più volte auspicato un loro maggiore coinvolgimento nelle attività dell'organizzazione, fino ad arrivare ad ipotizzarne l'eventuale ingresso¹⁵. Recentemente anche l'amministrazione Obama si è mostrata molto interessata a un simile sviluppo. Già in passato l'Agenzia si è ampliata accogliendo nuovi membri, tuttavia nel caso della Cina e dell'India

¹⁵ Intervista resa al «Financial Times» del 30 marzo 2010.

vi sono due ostacoli principali (Colgan 2009). Il primo è di natura strutturale e riguarda le regole interne dell'Agenzia: per entrare a far parte dell'Iea è necessario essere membri dell'Oecd, ma né l'India né la Cina intendono compiere questo passo. Inoltre, poiché il sistema di voti dell'Iea si basa su un complesso meccanismo legato al consumo di petrolio, l'ingresso di questi grandi consumatori implicherebbe un forte ridimensionamento delle capacità di influenza di molti paesi (come quelli europei, che sono avvantaggiati dall'attuale sistema). Di conseguenza non tutti gli stati membri condividono il medesimo interesse ad un simile sviluppo.

Il secondo ostacolo è legato all'incentivo che questi paesi hanno ad agire da *free-riders*. Qualunque attore, che si rifornisca sul mercato petrolifero internazionale, non può essere escluso dai benefici di una rapida stabilizzazione dei prezzi in caso di shock; perciò Cina e India hanno un incentivo a sfruttare i vantaggi dell'Iea senza pagare i costi economici (dotarsi delle riserve in grado di coprire la domanda interna per 90 giorni, come previsto dall'Iep) e politici della membership (sottostare in caso di crisi alle decisioni del *Governing Board* dell'Iea e di conseguenza rinunciare a quote di sovranità). Questi ostacoli complicano l'allargamento del regime di gestione delle crisi ai nuovi grandi consumatori. I paesi occidentali stanno così cercando di sfruttare la flessibilità istituzionale dell'Iea – che consente forme di collaborazione fra l'Agenzia e i paesi non membri – per promuovere un certo livello di coordinamento fra i sistemi di *crisis management* dei paesi Oecd e quelli dei due stati, indipendentemente dalla loro presenza nell'organizzazione (McNaughton 2007).

Per quanto riguarda i tentativi di fissare regole e standard per il mercato, l'Ect resta l'esperimento più ambizioso. Esso si basa sul principio che un mercato energetico aperto e competitivo è il modo migliore per tutelare la sicurezza energetica dei consumatori e dei produttori (questo principio è sancito nell'art. 2 dell'Ect). L'Ect riconosce agli stati la sovranità sulle proprie risorse energetiche, e solo se questi decidono di sfruttarle offre una tutela agli investimenti esteri. L'Ect non può quindi influenzare direttamente i prezzi ed i tassi di produzione nei mercati del petrolio e del gas. La sua funzione è quella di diffondere strumenti di *governance* per facilitare il funzionamento dei mercati, promuovendo la trasparenza, il rispetto dei diritti di proprietà e dei contratti, e garantendo l'uniformità delle regole del gioco. Nel corso degli anni '90 i paesi dell'ex blocco comunista avevano problemi nell'attrarre investimenti esteri a causa della loro instabilità politica e di un incerto quadro giuridico interno. Mano a mano che alcuni paesi entravano nell'Ect, aumentava il costo dell'esclusione per ogni singolo stato, poiché rischiava di entrare in una sorta di lista nera e finire per essere penalizzato dai mercati internazionali (Wälde e Konoplyanik 2006). In questo modo l'Ect ha avuto un certo successo nel diffondere un *framework* di regole, includendo i paesi che ancora erano estra-

nei al sistema Gatt/Wto¹⁶. Il limite fondamentale dell'*Energy Charter Process* è però quello di non essere riuscito ad includere la Russia. Tale assenza mina fortemente l'efficacia dell'intera architettura promossa dall'Ue, poiché la priva del principale mercato da cui dipende la sicurezza energetica della regione. Anche se i paesi produttori e consumatori hanno con il tempo imparato a riconoscere i loro reciproci interessi, individuando strategie per tutelarli in modo congiunto, i tentativi di estendere le regole di mercato sviluppando l'impianto normativo del Wto si sono scontrati con la riluttanza da parte dei principali paesi produttori ad accettarne la legittimità.

Il contributo dei forum globali in campo energetico-ambientale, ed in particolare del G8 dopo il vertice di Gleneagles, non è di facile valutazione. Queste arene non hanno il mandato e le risorse per implementare politiche internazionali, né per fissare regole vincolanti per gli stati che vi partecipano. Tuttavia, è possibile avanzare alcune considerazioni di ordine generale sull'efficacia indiretta di queste istituzioni: esse infatti contribuiscono a risolvere i problemi favorendo la convergenza fra i paesi membri su alcune priorità, promuovendo una visione condivisa delle possibili soluzioni, sostenendo l'attività delle altre istituzioni internazionali o favorendone la nascita di nuove (Putnam e Bayne 1987; Kirton 1999).

Fin dal vertice del 2005, nonostante alcune divisioni interne, il G8 è riuscito a produrre una visione relativamente coerente delle principali problematiche energetiche internazionali, sancita anche nelle dichiarazioni politiche dei summit successivi (Lesage *et al.* 2009). A Gleneagles i leader del G8 hanno esplicitamente riconosciuto le cause umane del riscaldamento globale e hanno stabilito di comune accordo che la soluzione principale alla doppia sfida della sicurezza energetica e del cambiamento climatico è da ricercare in una diminuzione del consumo di fonti fossili e in un maggiore investimento nelle fonti rinnovabili e nell'efficienza energetica. Per la prima volta nel summit di Hokkaido del 2008 il G8 ha approvato un target di riduzione globale delle emissioni nocive (almeno del 50% entro il 2050); tuttavia questo accordo nasceva già seriamente compromesso, poiché dipendeva completamente dalla volontà dei paesi emergenti e non fissava un percorso con dei chiari obiettivi intermedi, e tantomeno con un sistema di monitoraggio. Problemi simili si sono manifestati anche per quanto riguarda la creazione di un regime internazionale per l'efficienza energetica (Lesage *et al.* 2010b). Nel summit

¹⁶ Nel 1995 dei 50 membri dell'Ect solo 22 facevano già parte del Wto, e dei dieci che avevano lo status di osservatori solo cinque appartenevano al Wto. Nel 2006 dei 51 membri 41 facevano parte del Wto, e dei 19 osservatori 15 erano membri del Wto ed i restanti quattro erano osservatori nel Wto. Nel 2009, quando è stato adottato formalmente il Trade Amendment, che recepiva nell'Ect le novità del Wto, ancora dieci membri non erano entrati nel Wto ed adottavano il Trade Amendment in via provvisoria.

di Heligendamm del 2007 la Commissione europea ha avanzato l'idea di un accordo internazionale vincolante, a cui però si sono opposti gli Usa che non intendevano sottoscrivere un impegno formale multilaterale. Anche i paesi emergenti erano contrari a un accordo vincolante. Come risultato minimo si è optato per una forma più soft di cooperazione grazie alla creazione dell'Ipeec. Anche se l'Ipeec non è in grado di imporre nessun obbligo agli stati che vi partecipano, si è raggiunto un risultato importante, poiché per la prima volta le grandi potenze hanno deciso di intensificare la loro cooperazione in materia di efficienza energetica all'interno di un più coerente *policy framework* grazie all'assistenza fornita dall'Iea. L'Iea è stata coinvolta prima come «segreteria» del G8, ed in seguito del G8+5; inoltre è stata chiamata insieme all'Opec a contribuire anche ai lavori del G20. Ci si può attendere che in futuro anche tali forme di *ideational interplay* abbiano un impatto positivo sull'efficacia di questi forum, aumentando la qualità delle informazioni disponibili e creando convergenza su alcuni aspetti della questione energetica.

È bene tuttavia non sopravvalutare l'efficacia di questi forum, sia presi singolarmente sia come vettori di *ideational interplay*. Nel primo caso, infatti, il ruolo del G8 nell'avvicinare le posizioni della Russia a quelle degli altri paesi occidentali non ha portato a risultati significativi. Apparentemente la Russia ha sottoscritto gli impegni pro mercato e pro trasparenza contenuti nei *Global Energy Security Principles* di San Pietroburgo, ma in realtà questi sono lontani dall'essere realmente implementati e le differenze fra l'approccio dei paesi occidentali e quello russo rimangono significative. L'ingresso della Russia nel club dei grandi ha favorito il suo coinvolgimento nei meccanismi di governo mondiali, ma ha minato la coerenza interna del sistema di *governance* dell'energia, poiché la Russia non condivide con gli altri paesi la medesima idea delle politiche energetiche orientate ad un approccio di mercato. La tensione fra l'allargamento della membership nel sistema di *governance* dell'energia e la sua coerenza interna, si ripropone anche nei confronti di altri importanti attori. Fin dal summit di Gleneagles i cinque paesi emergenti (Cina, India, Brasile, Sud Africa e Messico) sono stati invitati ai summit del G8, ma non sono stati coinvolti in nessuno dei principali documenti approvati dal G8 sull'energia. Anche l'*Heiligendamm Process*, che progressivamente ha incluso fra le materie di discussione il tema della sicurezza energetica e delle energie rinnovabili, non è un vero e proprio luogo di negoziazione politica, pur avendo iniziato ad aprire un primo confronto su questi temi fra i ministri del G8 e del G8+5. Inoltre, poiché l'*Heiligendamm Process* si avvale della consulenza tecnica dell'Iea, ha stimolato l'attività di dialogo dell'Agenzia con i nuovi grandi paesi consumatori (Iea 2008b).

6. Conclusioni

Contrariamente a quanto ipotizzato per alcune specifiche istituzioni internazionali, risulta difficile spiegare l'attuale architettura di *governance* della sicurezza energetica come il frutto del disegno coerente e razionale di uno stato o di un piccolo gruppo di paesi o come l'esito del processo di negoziazione intorno ad una particolare ed isolata *issue* (Hasenclever *et al.* 2004). Con il passare del tempo il problema della sicurezza energetica si è complicato, poiché ha incorporato una dimensione legata al buon funzionamento dei mercati e alle ricadute sull'ambiente del ciclo energetico. Il regime dell'energia ha finito così per assumere la configurazione di un sistema complesso con le varie forme di *political linkage* che hanno collegato le sue diverse parti, sicché è riduttivo analizzare la sua efficacia guardando solo all'operato delle singole istituzioni. Nel suo insieme il regime complesso ha dimostrato una buona capacità di adattamento alle sfide esterne, sia tramite l'*interplay management* sia grazie alle attività delle organizzazioni internazionali. Come gruppo coordinato i paesi dell'Tea hanno instaurato rapporti con altre istituzioni di paesi che si occupano di questioni simili (e, in primo luogo, con l'Opec), così come con la Russia, con la Cina e con l'India. Recentemente, tuttavia, la sua capacità di adattamento e la sua già limitata efficacia è minacciata da due sfide estremamente difficili. Si tratta della necessità di includere nell'attuale sistema istituzionale i nuovi grandi paesi consumatori, innanzitutto Cina ed India, e di stabilire forme più strette di dialogo con i tradizionali produttori – Opec e Russia – senza minare la coerenza del regime. Infine, si tratta di garantire che la questione ambientale venga integrata in modo più efficace nelle politiche e nelle strutture di *governance* globali dell'energia. Data la natura multiforme della questione energetica e la diversità degli interessi in campo, non è plausibile la creazione di un'unica organizzazione nel settore. La gestione delle interazioni fra le diverse istituzioni risulterà, quindi, sempre più decisiva per il successo di qualunque tentativo volto ad accrescere l'efficacia delle cooperazione internazionale in campo energetico.

Riferimenti bibliografici

- Aarts, P. (1994), *The New Oil Order: Built on Sand?*, in «Arab Studies Quarterly», 16, 2, pp. 105-127.
- Abbott K. e D. Snidal (2006), *Nesting, Overlap and Parallelism: Governance Schemes for International Production Standards*, Relazione presentata alla Nested and Overlapping Regimes Conferences, Princeton University, 6-7 febbraio.
- Adelman, M.A. (1996), *The Genie Out of the Bottle. World Oil since 1970*, Cambridge, Mit Press.

- Alter, K. e S. Meunier (2009), *The Politics of International Regime Complexity. Symposium*, in «Perspectives on Politics», 7, 1, pp. 13-24.
- Andrews-Speed, P. (1999), *The Politics of Petroleum and the Energy Charter Treaty as an Effective Investment Regime*, in «Journal of Energy Finance and Development», 4, 1, pp. 117-135.
- Bamberger, C.S. (2004), *IEA- The First 30 Years*, vol. 4, Paris, Oecd/Iea.
- Bielecki, J. (2002), *Energy security: is the wolf at door?*, in «The Quarterly Review of Economics and Finance», 42, 2, pp. 235-250.
- Clementi, M. (1994), *La teoria dei regimi internazionali*, in «Quaderni di Scienza Politica», 1, 1, pp. 91-150.
- Clò, A. (2008), *Il rebus energetico*, Bologna, Il Mulino.
- Clò, A. (2009), *Gli attori e l'assetto dell'industria petrolifera dalle origini alle grandi crisi degli anni '70*, in *Enciclopedia degli idrocarburi*, Roma, Treccani, vol. 4, pp. 275-299.
- Colgan, J. (2009), *The International Energy Agency. Challenges for the 21st Century*, Global Public Policy Institute, Policy Papers Series, 6/2009.
- Destà, M. (2003), *The Opec, the Wto and Regional Trade Agreements*, in «Journal of World Trade», 37, 3, pp. 523-551.
- Eia (2005), *Special Report: Hurricane Katrina's Impact on U.S. Energy*.
- Finon, D. (1994), *From Energy Security to Environmental Protection: Understanding Swings in the Energy Policy Pendulum*, in «Energy Studies Review», 6, 1, pp. 1-15.
- Florini, A. e B.K. Sovacool (2009), *Who governs energy? The challenge facing global energy governance*, in «Energy Policy», 37, 12, pp. 5239-5248.
- Frank, L.P. (1985), *The First Oil Regime*, in «World Politics», 37, 4, pp. 586-598.
- G8 (2006), *St. Petersburg Plan of Action on Global Energy Security*, disponibile su internet: <http://en.g8russia.ru/docs/11.html>, accesso effettuato il 6 gennaio 2011.
- Ghering, T. e S. Obertür (a cura di) (2006), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge, Mass., Mit Press.
- Ghering, T. e S. Obertür (2008), *Interplay: Exploring Institutional Interaction*, in O. Young, L.A. King e H. Schroeder (a cura di), *Institutions and Environmental Change. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge, Mass., Mit Press.
- Goldthau, A. e J.M. Witte (a cura di) (2010), *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Harrje, E.M. e W.F. Martin (2005), *The International Energy Agency*, in D. Goldwyn e H. Kalicki (a cura di), *Energy Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Harks, E. (2010), *The International Energy Forum and the Mitigation of Oil Market Risk*, in A. Goldthau e J.M. Witte (a cura di), *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Hasenclever, A., P. Mayer e V. Rittberger (2004), *Interessi, potere, conoscenza: lo studio dei regimi internazionali*, in M. Cesa (a cura di), *Le relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, pp. 271-365, ed. orig. 1996.
- Helm, D. (2005), *The New Energy Paradigm*, in «Oxford Review of Economic Policy», 21, 1, pp. 1-18.
- Klare, T. (2008), *Rising Powers, Shrinking Planet. The New Geopolitics of Energy*, New York, Metropolitan Books.
- Keohane, R. (1982), *International agencies and the art of possible: The case of Iea*, in «Journal of Policy Analysis and Management», 1, 2, pp. 469-481.

- Keohane, R. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, R. e D. Victor (2010), *The Regime Complex for Climate Change*, Discussion Paper 2010-33, Cambridge, Mass: Harvard Project on International Climate Agreements.
- Kirton, J. (1999), *Explaining G8 Effectiveness*, in M. Hodges, J. Kirton e J. Daniels (a cura di), *The G8's Role in the New Millennium*, Ashgate, Aldershot, pp. 45-68.
- Kirton, J. (2006), *The G8 and Global Energy Governance: Past Performance, St. Petersburg Opportunities*, Paper presentato alla conferenza *The World Dimension of Russia's Energy Security*, Moscow State Institute of International Relation, Moscow, 21 aprile, 2006.
- Kohl, W.L. (a cura di) (1991), *After the Oil price collapse, Opec, the United States and the world oil market*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kohl, W.L. (2002), *OPEC behavior: 1998-2001*, in «The Quarterly Review of Economics and Finance», 42, 2, pp. 209-233.
- Krasner, S.D. (1985), *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press.
- Iea (2005), *Plan of Action Climate Change, Clean Energy and Sustainable development*, disponibile su internet: http://www.iea.org/G8/docs/G8_leaflet.pdf, accesso effettuato il 3 gennaio 2011.
- Iea (2007), *Oil Supply Security. Emergency Response of Iea Countries*, Paris, Oecd/Iea.
- Iea (2008a), *World Energy Outlook*, Paris, Oecd/Iea.
- Iea (2008b), *Iea Work for the G8. 2008 Messages*, Paris, Oecd/Iea.
- Iea (2010), *Analysis of the Scope of Energies Subsidies and Suggestions for the G20 Initiative*, Iea, Opec, Oecd, World Bank Joint Report, Paris, Oecd/Iea.
- Iea (2011), *Energy Security*, disponibile su internet: http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.asp?KEYWORD_ID=4103, accesso effettuato il 4 febbraio 2011.
- Ipeec (2009a), *Memorandum concerning the hosting by the Iea of the secretariat to the International Partnership for Energy Efficiency Cooperation*.
- Ipeec (2009b), *Terms of reference for the International Partnership for Energy Efficiency Cooperation*.
- Lanzalaco, L. (2010), *Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, 1, pp. 33-59.
- Leaver, R. (1990), *International Oil and international Regimes: Mirages in a Desert*, in «Australian Journal of International Affairs», 44, 2, pp. 143-155.
- Lesage, D., T. Van de Graaf e K. Westphal (2009), *The G8's Role in Global Energy Governance Since the 2005 Gleneagles Summit*, in «Global Governance», 15, 2, pp. 259-277.
- Lesage, D., T. Van de Graaf e K. Westphal (2010a), *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Ashgate, Aldershot
- Lesage, D., T. Van de Graaf e K. Westphal (2010b), *G8+5 collaboration on energy efficiency and IPEEC: Shortcut to a sustainable future?*, in «Energy Policy», 38, 11, pp. 6419-6427.
- Mabro, R. (2005), *The International Oil Price Regime. Origins, Rationale and Assessment*, in «Journal of Energy Literature», 11, 1, pp. 3-20.
- MacNaughton, J. (2007), *Cooperating on Energy Policy: The Work of the International Energy Agency*, in N. Bayne e S. Woolcock (a cura di), *The New Economic Di-*

- plomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot, Ashgate, pp. 279-297.
- Moran, T.H. (1987), *Managing an oligopoly of would-be sovereigns: the dynamics of joint control and self-control in the international oil industry past, present and future*, in «International Organization», 41, 4, pp. 575-607.
- Pastor, R. (2004), *North America's Second Decade*, in «Foreign Affairs», 83, 1, pp. 34-47.
- Prontera, A. (2008), *La politica energetica: concetti, attori, strumenti e sviluppi recenti*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, 1, pp. 37-69.
- Putnam, R.D. e N. Bayne (1987), *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven Power Summits*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Rosendal, G.K. (2001), *Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity*, in «Global Governance», 7, 1, pp. 95-117.
- Raustiala, K. e D. Victor (2004), *The Regime Complex for Plant Genetic Resources*, in «International Organizations», 58, 2, pp. 277-310.
- Sampson, A. (1975), *The Seven Sisters. The great oil companies and the world they made*, London, Hodder e Stoughton.
- Scott, R. (1994), *IEA The First 20 Years. Mayor Policies and Action*, Paris, Oecd/Iea.
- Stokke, O. (2001), *The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work*, FNI report, 14/2001.
- Underdal, A. (2004), *Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness*, in A. Underdal e O.R. Young (a cura di), *Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, pp. 27-49.
- Verleger, P. (2009), *Strutture del mercato e politiche dei prezzi nell'industria del petrolio*, in *Enciclopedia degli idrocarburi*, Roma, Treccani, vol. 4., pp. 239-254.
- Wälde, T. (a cura di) (1996), *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*, London, Kluwer Academic Publisher.
- Wälde, T. e A. Konoplyanik (2006), *Energy Charter Treaty and its Role in International Energy*, in «Journal of Energy and Natural Resources Law», 24, 4, pp. 523-558.
- Yergin, D. (1991), *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, New York, Simon & Schuster.
- Yergin, D. (2006), *Ensuring Energy Security*, in «Foreign Affairs», 85, 2, pp. 69-82.
- Young, O.R. (1996), *Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives*, in «Global Governance», 2, 1, pp. 1-24.
- Young, O.R., A. Aggarwal, L.A. King, P.H. Sand, A. Underdal e M. Wasson (1999), *Institutional Dimensions of Global Environmental Change: Science Plan*, Bonn, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, IHDP Report, n. 16.