

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
N. 1, 2008, pp. 37-69.

La politica energetica: concetti, attori, strumenti e sviluppi recenti

Andrea Prontera

ABSTRACT

The article analyses the specific features of energy policy-making, by exploring the relevant dimensions of the matters and the interdependence between energy policy and other sectors. A recognition of the evolution of energy policy – and of the policy change which occurred in recent years – is provided, as a starting point for applying the tools of policy studies to the analysis of energy policy-making. Two different types are then identified: the external policy-making concerning security matters; and the internal policy-making concerning organizational and market-related issues. It will be seen that each type of policy-making is characterized by a particular policy subsystem with its own actors, instruments, arenas and dynamics.

KEY WORDS • Energy policy • Policy-Making • Policy sub-system

1 Introduzione

La politica energetica non è un tema molto frequentato dagli studiosi di scienza politica, neanche da parte di quelli che si occupano di politiche pubbliche. Il campo è prevalentemente occupato da cultori di altre discipline che hanno un bagaglio di conoscenze di tipo tecnico, dagli economisti i quali hanno elaborato una serie di strumenti e teorie al riguardo, ma soprattutto da esperti che operano a vario titolo nel settore¹. Alcuni

1. Questa constatazione non è una novità; a riguardo sono significative le osservazioni fatte oltre quindici anni fa da Susan Strange (1988, 194). La disciplina che ha prodotto il maggior numero di teorie e modelli sulle questioni energetiche, e che ha a disposizione un insieme abbastanza consolidato di conoscenze, è l'economia. Si vedano ad esempio i vari saggi contenuti nel vol. 3 dell'*Handbook of Natural Resources and Energy Economics* di Kneese e Sweeney (1993).

contributi di taglio politologico (provenienti spesso dal settore delle relazioni internazionali) sono stati elaborati in concomitanza di alcuni avvenimenti che hanno sollevato una serie di problemi ineludibili per molti paesi. Basti pensare agli shock petroliferi degli anni Settanta, che misero in luce la fragilità su cui poggiavano i sistemi di crescita e sviluppo economico di molti stati occidentali; oppure agli aspri dibattiti e fratture che accompagnarono opzioni tecnologiche alternative al petrolio, come l'energia nucleare.

Nonostante la scarsa attenzione ricevuta, la politica energetica si presenta come un settore ricco di interrogativi – teorici prima di tutto – assai rilevanti e di portata generale. Vale la pena ricordare i problemi legati al rapporto complesso e spesso conflittuale tra istituzioni, interessi e tecnologia in una data società, in altre parole i temi legati all'influenza delle variabili istituzionali – *institutional structure* (Lucas 1985) – sulle scelte tecnologiche. Vi sono, poi, le problematiche legate alle tensioni tra democrazia e tecnocrazia in presenza di opzioni tecnologiche – come il nucleare – e decisioni assolutamente rilevanti per una comunità politica le quali sono prese spesso ai margini delle procedure tipicamente democratiche (Dahl 1987); inoltre, tutte le questioni relative al ruolo dello stato o del mercato nella regolamentazione di settori cruciali per lo sviluppo economico di un paese; ed infine, le tensioni fra governi nazionali e istituzioni sovranazionali, e fra centro e periferia, per il controllo di risorse strategiche per ogni stato le quali hanno spesso una forte valenza locale.

Tutte queste problematiche (e non solo queste) si possono riscontrare nelle ricerche sulle politiche energetiche. In particolare, si rende decisivo un approccio di tipo politologico allo studio di questo tema, non appena si esce dall'ottica semplicistica secondo la quale la politica energetica è determinata esclusivamente da fattori di tipo materiale – ad esempio la presenza/assenza in un determinato territorio di risorse naturali come petrolio, gas, carbone, eccetera – o tecnologico (*technological determinism*). La maggior parte degli studiosi provenienti da differenti discipline, infatti, sono concordi nel sottolineare come le politiche energetiche siano il prodotto dell'interazione di fattori materiali e tecnologici con fattori politico-istituzionali (Lucas 1977, 1979, 1985; Lindberg 1977; Kohl 1982; Ninni e Rullani 1985; Clark 1990). In altre parole, la politica energetica in un dato periodo non è solo il frutto delle condizioni di sviluppo socio-economiche e della disponibilità di risorse naturali e tecnologiche, ma è determinata anche dalle modalità di interazione degli attori coinvolti nel *policy-making* energetico, dalla distribuzione delle risorse all'interno delle reti di *policy*, dalle logiche di azione che guidano le scelte dei *decision-makers*, dalle caratteristiche delle arene all'interno delle quali si confrontano, e dall'esito inerziale delle scelte e delle configurazioni di potere ere-

ditate dal passato. Adottare la lente dei *policy studies* risulta, quindi, necessario per dedicare la giusta attenzione al ruolo di questi fattori nell'evoluzione delle politiche nel settore dell'energia.

In questo articolo ci proponiamo di fornire un inquadramento generale di questa area di *policy* poco trattata, attraverso un'analisi della letteratura teorica sull'argomento, e dei risultati delle principali ricerche empiriche effettuate sui paesi europei e sugli Stati Uniti. Inoltre, cercheremo di elaborare uno schema analitico generale, che possa essere un utile base per lo sviluppo di una futura agenda di ricerca.

Una simile riflessione teorica, che parte dalla specificità dei problemi energetici per elaborare un quadro interpretativo del *policy-making* in questi settori, non è stata fino ad ora adeguatamente sviluppata. L'obiettivo è, quindi, dare un contributo per colmare questa lacuna, e per sottolineare il ruolo centrale delle variabili di *policy* nell'evoluzione delle politiche energetiche in un periodo in cui il dibattito su questi temi è tornato di grande attualità.

2

Definizioni e caratteristiche delle politiche energetiche

Cosa è la politica energetica?

La politica energetica riguarda gli interventi nei settori del carbone, dell'elettricità, del gas e del petrolio, così come dell'energia nucleare e delle fonti rinnovabili, e le attività per migliorare l'efficienza energetica nell'offerta e nel consumo (McGowan 1996).

Il tentativo di definire in modo più preciso la politica energetica incontra tutti i problemi associati con la definizione di una *policy*². Una semplice ma utile distinzione può essere quella tra *official energy policy* e *unofficial policies affecting the energy sector* (McGowan 1996). La prima può essere definita come una strategia, chiaramente elaborata ed esplicitamente formulata dal governo, per governare la bilancia energetica presente e futura³. In molti casi questo implica impegnarsi in una serie di scelte precise di investimenti e tecnologia, e realizzare un coordinamento delle attività tra i diversi settori che producono energia. La seconda riguarda quelle politiche che i governi adottano per tutta una serie di altri motivi,

2. Per una discussione sul significato di *policy* si vedano Hogwood e Gunn (1984), Capano e Giuliani (1996, 317) e Regonini (2001).

3. In questo ambito rientrano sia le decisioni adottate per il governo dell'*offerta* di energia (generazione elettrica, rinnovabili, ecc.), sia quelle prese per il governo della *domanda* di energia (risparmio energetico, efficienza energetica nell'edilizia e nei trasporti, ecc.).

ma che influenzano i settori energetici, le industrie che vi operano, e la bilancia energetica, sia intenzionalmente che accidentalmente. Questa distinzione può essere vista anche con riferimento all'UE, dove per i primi venti anni si tentò di sviluppare una politica energetica comune – con scarsi risultati – e dove, a partire dagli anni Ottanta, altre politiche hanno iniziato a svolgere una grande influenza sulle scelte dei governi e delle industrie che operano nei settori energetici (Daintith e Hancher 1986).

Un'altra utile differenziazione analitica può essere fatta distinguendo fra la politica energetica nel suo complesso, e specifici sottoinsiemi di intervento all'interno di questo insieme più ampio. A partire da questa riflessione, dalla letteratura sul tema, e seguendo consolidate suddivisioni operative utilizzate da agenzie internazionali come l'*International energy agency*, si può individuare per ogni paese una *general energy policy*, diverse politiche specifiche per le diverse fonti energetiche (*Oil, Natural gas, Coal, Nuclear, Renewable energy, Electricity*), e altre decisioni che mirano a intervenire su problemi trasversali⁴ (*R&D, Energy and environment, Energy efficiency*). Una simile suddivisione permette di chiarire ogni volta quale è l'oggetto di indagine prescelto, ad esempio se si tratta della politica energetica di uno stato nel suo complesso, o piuttosto di interventi in un sottosistema come il settore elettrico o del gas. Delimitato il settore (la totalità o una parte) sarà più agevole individuare i principali attori coinvolti, gli strumenti e i processi del *policy-making*.

Le caratteristiche dei problemi energetici

I problemi energetici sono contraddistinti da alcune caratteristiche, rilevanti per le loro ripercussioni sulla politica e sulla sua evoluzione. Queste caratteristiche manifestano i loro effetti con una intensità variabile a seconda del particolare sotto-settore energetico considerato⁵.

Dimensione internazionale. La rilevanza dei *fattori internazionali* per il *policy-making* interno è importante, ma in alcuni settori questo legame è sicuramente più diretto ed esercita una influenza maggiore sulle scelte dei *decision-makers*. Questo è il caso della politica energetica. Le questioni energetiche coinvolgono direttamente il rapporto di uno stato con gli altri stati nel sistema internazionale. Basta ricordare il semplice fatto che molte delle fonti energetiche primarie per tutti i paesi industrializzati (petrolio e

4. Si vedano i vari rapporti – *Energy policies of IEA countries* – redatti annualmente dall'IEA sulle politiche energetiche nazionali (www.iea.org).

5. Ad esempio la dimensione internazionale avrà un'intensità maggiore nelle questioni legate alla sicurezza degli approvvigionamenti di fonti come gas e petrolio, mentre avrà una valenza ridotta per le fonti rinnovabili.

gas; vedi figure 1 e 2) sono concentrate in aree geografiche (e geopolitiche) ristrette⁶.

I rapporti tra i paesi esportatori e quelli importatori di queste risorse sono, quindi, un aspetto fondamentale per la politica energetica, come hanno dimostrato molto bene gli shock petroliferi degli anni Settanta, e come ad esempio dimostrano quotidianamente le relazioni fra i paesi dell'UE e paesi esportatori di petrolio e gas (come la Russia).

Data la scarsità delle risorse energetiche principali⁷, e la loro concentrazione geografica, una delle principali preoccupazioni dei paesi industrializzati resta quella di assicurarsi adeguati approvvigionamenti, diversificando le fonti energetiche e/o le aree di provenienza⁸. Dal punto di vista analitico – che qui interessa – questo significa che tracciare una distinzione *interno/esterno* non è sempre agevole, e che nello studio delle politiche energetiche va riservata un'attenzione particolare a tutta una serie di decisioni che sconfinano nel campo della politica estera e delle relazioni internazionali⁹. La dimensione internazionale dei problemi energetici – come avremo modo di approfondire in seguito – ha importanti implicazioni direttamente sugli attori di *policy*, sugli strumenti e le logiche utilizzate, e sulle modalità stesse del *policy-making*¹⁰.

6. Queste sono inoltre risorse naturali, e sono caratterizzate, oltre che dal non poter essere prodotte dall'uomo, dall'essere in senso economico scarse.

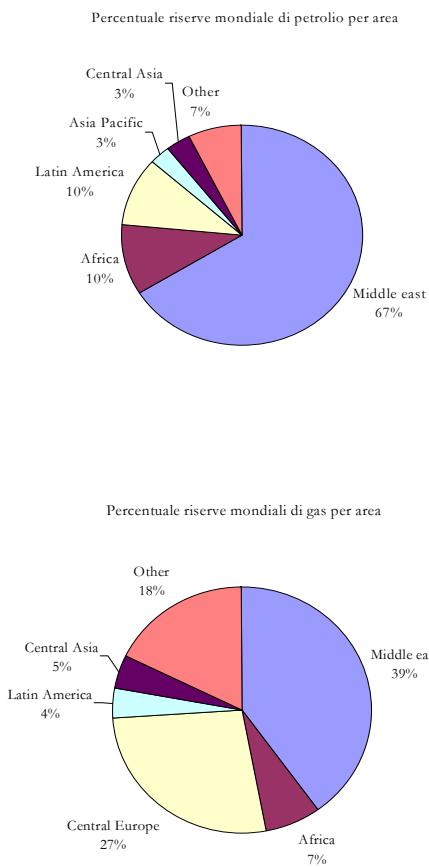
7. In questo caso ci riferiamo alle cosiddette fonti non rinnovabili. Anche se le fonti rinnovabili (per esempio eolico o solare) stanno acquisendo un peso crescente nella produzione di energia, la loro percentuale nella bilancia energetica dei paesi industrializzati resta ancora molto inferiore rispetto al petrolio ed al gas (*Energy Balances of OECD Countries*, IEA/OECD Paris, 2005). Per quanto riguarda l'energia nucleare, anch'essa ha una forte dimensione internazionale, ma presenta problematiche diverse rispetto al petrolio ed al gas.

8. È evidente che il problema si presenta in modo maggiore per i paesi che hanno una elevata dipendenza da fonti estere, mentre ha una valenza minore nel caso contrario.

9. Per alcune riflessioni sulla valenza interna ed esterna delle scelte in campo energetico, si veda Deese (1980).

10. L'attenzione per la dimensione internazionale delle questioni energetiche è stata a lungo prevalente. Concludendo una rassegna della letteratura sulle politiche energetiche all'inizio degli anni Ottanta, un ricercatore poteva a ragione osservare che il settore meno studiato era quello del *policy-making* all'interno dei principali paesi industrializzati (Turner 1980). Con le dovute eccezioni, la situazione oggi non è sostanzialmente cambiata.

FIGG. 1. e 2. *Stime sulle riserve di petrolio e gas nelle diverse aree geopolitiche, percentuale rispetto al totale mondiale.*



Fonte: ENI, World Oil and Gas Review 2007 (www.eni.it).

Dimensione strategica. La seconda caratteristica delle questioni energetiche è la loro dimensione strategica¹¹. Per *dimensione strategica* si intende sottolineare il fatto che la politica energetica è indispensabile per il perseguire

11. Per un quadro generale del problema strategico legato all'energia, si veda Maul (1988).

mento di un gran numero di altri obiettivi tipici di tutte le società moderne¹². Senza una adeguata politica energetica – qualunque essa sia – è impensabile anche il semplice funzionamento di un paese industrializzato o in via di sviluppo. Anche considerando solo le funzioni minime di ogni stato, garantire l'ordine interno e difendere la comunità politica dagli attacchi esterni, è fuori di dubbio che nelle società meccanizzate ambedue le funzioni possono essere svolte solo se prima è stato risolto il problema del reperimento di una qualche fonte energetica (sia essa carbone, petrolio, gas, nucleare, rinnovabile, eccetera). È evidente che l'importanza delle questioni energetiche aumenta esponenzialmente se si pensa al numero enorme di funzioni che effettivamente svolge ormai ogni stato.

La valenza strategica delle questioni energetiche ha avuto – ed ha tuttora – almeno due importanti implicazioni. La prima è che i governi nazionali sono molto gelosi delle loro competenze in materia. Sebbene le problematiche energetiche abbiano una importante dimensione internazionale, gli stati hanno limitato al minimo la cessione di competenze ad istituzioni sovranazionali ed hanno difficoltà a cooperare e produrre decisioni e politiche comuni. Le competenze sulle questioni energetiche sono affidate prevalentemente ai governi centrali, e la cooperazione internazionale si realizza attraverso accordi bilaterali con i paesi fornitori di materie prime (soprattutto petrolio e gas). Ogni paese, quindi, si è organizzato in modo abbastanza autonomo per risolvere il problema del suo fabbisogno energetico, con esiti diversi¹³.

La seconda implicazione produce i suoi effetti lungo un'altra dimensione, ovvero quella *stato-mercato*. L'energia è stata a lungo trattata come una risorsa strategica, e per questo motivo la politica energetica è stata principalmente interventista, cercando di correggere implicitamente o esplicitamente i fallimenti del mercato, così come di raggiungere anche altri obiettivi di *policy* (Helm 1989). Per questo aspetto il settore energetico spesso è stato differente dagli altri settori industriali, dominati per la maggior parte dalle leggi del mercato. L'uso della pianificazione è stato prevalente, con l'utilizzo di tecniche di previsione della domanda e dell'evoluzione dei settori energetici. Anche se queste tecniche sono comuni in molti campi industriali, l'orizzonte temporale – spesso di trenta o quaranta anni – è assai più ampio che in altri settori, così come maggiore è stato il modo in cui è stato utilizzato questo strumento per

12. In particolare, sul rapporto fra energia e sicurezza, si vedano Kalicki e D. Goldwin (2005).

13. Questa situazione è ben visibile anche nel contesto europeo, dove la crescente importanza strategica del settore energetico ha fatto sì che l'autonomia delle politiche venisse gelosamente custodita dai governi nazionali (Padgett 1992).

guidare e indirizzare le scelte di investimento (Midttun 1987). Anche in tempi recenti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, i settori energetici sono fra gli ultimi che ancora resistono alle prescrizioni neo-liberali (liberalizzazioni e privatizzazioni), come dimostrano molto bene le difficoltà incontrate dalle proposte in questa direzione effettuate dalla UE nel campo del gas e dell'elettricità (Matlary 1997; Schmidt 1998; Eising e Jabko 2001).

Dimensione cognitiva. I problemi legati all'energia si prestano, per le loro caratteristiche, a differenti interpretazioni. Un semplice esempio può illustrare questa affermazione. L'elevato ricorso al petrolio come fonte energetica da parte di un paese può essere valutato come un costo per il sistema economico, più o meno sostenibile a seconda del suo prezzo di mercato in un dato momento; come un rischio politico per l'indipendenza e la sicurezza nazionale, da evitare a prescindere dal suo costo economico; ed infine, come un problema di ordine ambientale, legato all'inquinamento prodotto dal consumo di questa fonte. In altre parole, la percezione della natura del problema energetico da affrontare è un fattore importante per comprendere sia le modalità di definizione del problema stesso, sia le sue eventuali soluzioni¹⁴. Come vedremo, nel corso del tempo l'interpretazione del problema energetico può cambiare, influenzando l'evoluzione delle politiche connesse alla sua soluzione. Dalla fine della seconda guerra mondiale fino alla metà degli anni Ottanta, le principali preoccupazioni sono state di tipo economico, o legate all'indipendenza nazionale, mentre successivamente hanno acquisito un peso crescente quelle di ordine ecologico.

Orizzonte temporale ampio e incertezza. Un'altra caratteristica degli interventi messi in atto per rispondere ai fabbisogni energetici è la necessità di operare su orizzonti temporali piuttosto ampi e in un contesto di incertezza.

Le scelte tecnologiche in questo campo spesso sono caratterizzate da tempi di costruzione e di vita molto lunghi, e questo si riflette nella visione di lungo termine legata ai problemi energetici. Il caso del nucleare è paradigmatico di questa situazione, dato che un'opzione del genere presuppone interventi che manifestano pienamente i loro effetti nell'arco di decenni. Questa condizione dà luogo a un problema di discrasia – peraltro presente anche in altri settori di *policy* come ad esempio quello ambientale (Lewanski 1997) – ovvero a situazioni in cui i tempi dei processi politici e di *policy* sono «dissonanti» (*ibidem*, 37) rispetto a quelli che mira-

14. Si possono, cioè, cercare fonti più economiche, più ecologiche, o più «autarchiche», e i tre criteri potranno portare verso soluzioni differenti. Per una recente rassegna critica sui *frames* cognitivi nell'analisi delle politiche pubbliche, Surel (2000).

no a risolvere i problemi energetici. In altre parole, l'orizzonte temporale degli attori politici, che difficilmente si spinge oltre la successiva scadenza elettorale, spesso si scontra con i cicli lunghi degli interventi in campo energetico.

Il contesto di incertezza legato ai problemi energetici ha una doppia natura. La prima riguarda la reale disponibilità delle risorse naturali da cui dipende buona parte dell'offerta energetica nei paesi industrializzati (petrolio e gas). Di queste risorse, che sono finite, e quindi esauribili, non si conosce l'esatta quantità ancora sfruttabile¹⁵. Il secondo aspetto riguarda l'incertezza nei mercati delle fonti energetiche. L'oscillazione dei prezzi – e la disponibilità del prodotto – in alcuni di questi mercati (petrolio e gas) è legata a fenomeni imprevedibili, o comunque difficilmente governabili¹⁶. Basti pensare agli effetti che un fenomeno atmosferico, un incidente imprevisto, tensioni internazionali, o problemi interni a singoli paesi possono avere sul mercato petrolifero.

Alto contenuto tecnico-scientifico. Le questioni energetiche spesso presentano anche un alto contenuto tecnico scientifico. Questo ha almeno tre implicazioni politiche. La prima è che, se è vero che un problema può coinvolgere un ampio pubblico solo se risponde al requisito della semplicità (Mény e Thoenig 1991), l'attenzione e la partecipazione ai temi energetici dei «non addetti» rischiano di essere disincentivate al crescere della loro complessità, indipendentemente dalla loro salienza.

La seconda implicazione si può riassumere nella formula «sapere è potere», ovvero il controllo sulle conoscenze – e sulle tecnologie – risulta decisivo nel processo di *policy-making*. Alcuni esempi possono gettare luce su questa problematica. In un importante studio su tre grandi città – Chicago, Londra e Berlino – nel momento iniziale dello sviluppo dell'elettrificazione (1880-1930), Thomas Hughes ha dimostrato come a Chicago la tecnologia dominasse la politica, a Londra fosse vero il contrario e a Berlino vi fosse un coordinamento fra potere politico e tecnologico (Hughes 1983). Negli anni Cinquanta, in Italia, la politica del governo per il settore elettrico dipendeva pressoché integralmente dalle informazioni delle imprese elettriche private. Ad esempio, i programmi per

15. Su questo punto si confrontano diverse scuole di pensiero. Nel campo petrolifero, fra le più importanti, la prima ritiene che il «picco» delle scoperte di nuovi giacimenti petroliferi sia stato raggiunto 30 anni fa e che, da allora, le risorse petrolifere non avrebbero fatto altro che diminuire. Un'altra – basata sulle ricerche della *United States Geological Survey* (USGS) – ritiene invece che solo un terzo delle risorse esistenti nel sottosuolo siano state utilizzate fino ad ora, e che il «picco» non sarà raggiunto prima del 2025 (*The Economist*, 22 aprile 2006, pp. 65-67).

16. Si veda Chow e Elkind (2005).

la costruzione di nuove centrali erano basati semplicemente sulla raccolta dei progetti delle società eletrocommerciali, così che non si poteva parlare di un effettivo controllo regolatorio pubblico, quanto di una semplice informazione delle società al governo, che sulla base dei loro dati disponeva gli interventi sia in materia di sovvenzioni e contributi che tariffaria (Giannetti 1989). Negli anni Settanta-Ottanta, in Francia, il complesso elettrico-nucleare guidato da EDF (*Electricité de France*) riusciva ad operare all'interno del processo di pianificazione, formulando previsioni di crescita della domanda elettrica che assicuravano all'impresa pubblica ingenti risorse per accrescere il proprio sviluppo (Ninni e Rullani 1985), tanto che negli anni Ottanta il sistema energetico francese ha sperimentato una sovra-capacità di produzione che ha spinto il governo a promuovere l'esportazione del surplus elettrico.

Infine, la terza implicazione, è che il successo di nuove soluzioni e proposte tecniche può condizionare molti aspetti importanti delle *policies* (Grubb e Winterton 1992). Le innovazioni tecnologiche possono ridefinire gli attori che partecipano al *policy-making*, le relazioni tra di essi, e la distribuzione delle risorse all'interno dei *policy-networks* energetici¹⁷.

Elevata interdipendenza. L'unità analitica fondamentale degli studi di *policy* è uno specifico problema di pubblica rilevanza (Regonini 2001, 23); ma le politiche pubbliche si trovano ad affrontare grovigli di problemi e soluzioni che sono profondamente intrecciati (Dunn 1981). Questa condizione, tipica di molte *policy*, è particolarmente accentuata per le questioni energetiche, tanto che è difficile trovare un settore o aspetto della vita sociale ed economica che non sia interconnesso in vario modo con queste tematiche. Da questa situazione di interdipendenza discende che, ai fini di un'adeguata comprensione delle dinamiche, delle scelte, e degli esiti delle politiche energetiche, si deve prestare una qualche attenzione anche ai processi che si svolgono contemporaneamente in altre aree di *policy* connesse. Inoltre, la consapevolezza di questa forte interdipendenza ha dato vita negli ultimi anni a fenomeni di integrazione – *policy integration* – fra la politica energetica e alcuni settori ad essa vicini¹⁸.

17. Questa situazione non è peculiare solo dei problemi energetici, ma si presenta anche in altri settori di *policy* ad alto contenuto tecnologico, come ad esempio quello dei trasporti (Tebaldi 1999).

18. Fra gli approcci più avanzati in questa direzione si possono segnalare i programmi di IEP (*Integrated Energy Policy*) che mirano esplicitamente ad integrare le questioni energetiche con altre attività ad esse contigue.

Settori contigui

Come appena osservato, la particolarità dei problemi energetici li pone a stretto contatto con un insieme davvero ampio di altri ambiti di intervento pubblico. Tuttavia, è possibile individuare una serie di settori che presentano una più marcata contiguità e interdipendenza con le politiche energetiche.

Relazioni esterne (politica estera). La dimensione internazionale dei problemi energetici ha fatto sì che si instaurasse, fin dall'inizio, uno stretto rapporto fra politica energetica e politica estera¹⁹. Anzi, molto spesso, riuscire a tracciare una linea di separazione fra questi due ambiti di intervento risulta quasi impossibile. Fin dal secolo scorso le politiche estere di molti paesi avevano come contenuto questioni relative all'energia; e d'altro canto le politiche energetiche venivano portate avanti con strumenti, finalità ed obiettivi tipici delle politiche estere. Infatti, in diversi paesi la prima fase della politica energetica si basava essenzialmente sulla politica petrolifera, e si andò sviluppando, per quanto riguarda obiettivi e strumenti, seguendo la logica di politica di potenza in un settore in cui erano presenti diverse nazioni (Frankel 1970; Adelman 1972; Choffel 1976; D'Amaritz 1978; Grayson 1981; Feigenbaum 1985). Ancora oggi mantenere e promuovere buone relazioni con i principali paesi esportatori di fonti come petrolio e gas è una priorità assoluta per la maggior parte dei governi al fine garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

Trasporti. Nel caso della relazione fra trasporto ed energia, più che di contiguità sarebbe corretto parlare di *interattività*. Il rapporto interattivo energia-trasporti si può articolare lungo due aspetti, distinti ma concorrenti, e spesso presenti nella stessa modalità di trasporto (Talice 1986). Risolvere il problema della mobilità di persone e cose (Tebaldi 1999) implica utilizzare energia. Il settore dei trasporti, infatti, è prima di tutto un grande consumatore di energia. Nei principali paesi industrializzati è il primo settore per consumo di prodotti energetici, seguito a brevissima distanza dal settore industriale²⁰. Di conseguenza, mediante adeguate misure organizzative e tecnologiche, questo ambito di intervento può contribuire a realizzare grandi risparmi di energia e a migliorare la situazione energetica

19. La politica estera di uno stato si può definire come quella politica pubblica particolare che viene stabilita, decisa ed adottata all'interno del sistema politico, ma sulla base dell'interazione permanente con il suo contesto (o ambiente) internazionale (Santoro 1990).

20. Il settore dei trasporti assorbe nei paesi OECD oltre il 30% dei consumi finali di energia (*Energy Balances of Oecd Countries*, IEA/OECD Paris, 2005).

generale di un paese. Da un altro punto di vista, altrettanto importante, il trasporto realizza la dislocazione di materie prime e prodotti necessari per la produzione di energia²¹. Data questa situazione, il trasporto in tutte le sue forme multimodali è, almeno per i principali tipi di energia, determinante sia per il vettoriamento delle materie prime indispensabili per la produzione di energia, sia per la distribuzione dell'energia prodotta. La consapevolezza della stretta interazione fra questi settori ha spinto ad adottare provvedimenti unitari in grado di affrontare congiuntamente questi due problemi²².

Industria. Nella maggior parte dei paesi industrializzati le responsabilità per il governo dei settori energetici sono affidate principalmente ai ministeri dell'industria (o dedicati allo sviluppo economico)²³. Questa situazione non dovrebbe stupire per almeno due ordini di motivi. Per il suo elevato fabbisogno energetico il settore industriale è strettamente connesso alle scelte in questo campo²⁴. Inoltre, molti settori energetici – come nel caso del gas o dell'elettricità – sono «occupati» da grandi industrie che si dedicano della ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia; e tradizionalmente queste imprese sono state direttamente possedute o controllate dallo stato.

Quindi, da un lato, le industrie sono spesso un bersaglio delle politiche energetiche, soprattutto per i provvedimenti che mirano a promuovere l'efficienza energetica (tanto nei cicli produttivi quanto nell'offerta di prodotti a consumi ridotti); dall'altro lato, le imprese che operano nei diversi settori energetici sono state a lungo – e spesso lo sono ancora – importanti strumenti di *policy* in mano ai governi.

Ambiente. Nonostante il rapporto – o meglio la percezione del rapporto – fra problemi energetici e problemi ambientali sia più recente, ha ormai assunto una valenza tale da essere di gran lunga uno degli aspetti che influenza maggiormente l'evoluzione delle politiche energetiche a livello

21. È ormai accettata l'inclusione dei gasdotti e degli oleodotti nel settore dei trasporti.

22. Il livello comunitario rappresenta un buon esempio. L'UE tratta congiuntamente – sotto la stessa DG – i problemi energetici e dei trasporti ed ha previsto diversi interventi che cercano di agire unitariamente nelle due aree di *policy*.

23. Questo soprattutto sul versante interno (nazionale) della politica energetica, mentre su quello esterno (internazionale) le responsabilità sono assunte dai massimi vertici politici (capi di governo o capi di stato) o dai ministri degli esteri, proprio per la sovrapposizione fra problemi energetici e problemi di politica estera.

24. Subito dopo il settore dei trasporti è il settore industriale ad assorbire la più alta quota dei consumi finali di energia nei paesi industrializzati (*Energy Balances of Oecd Countries*, IEA/OECD Paris, 2005).

globale. Anche in questo caso più che di contiguità si può parlare di interdipendenza, e ormai di vera e propria *integrazione* fra problemi energetici ed ambientali²⁵. Le scelte in campo energetico hanno evidentemente una influenza diretta sulle politiche ambientali. Le risposte date alla crisi energetica del 1973, basate su una diversificazione delle fonti a partire dal carbone e dal nucleare, ebbero un'influenza notevole sul contesto delle politiche ambientali (Jones e Matthes 1983). D'altra parte, la relazione è bidirezionale e i confini fra le due aree tendono a variare e sovrapporsi a seconda di come viene percepito e definito un particolare problema. Un esempio in questo senso è quello dell'energia nucleare (Lewanski 1997, 36); questa «soggettivamente» va senza dubbio collocata nell'ambito della politica energetica, ma «soggettivamente» (dal punto di vista degli attori coinvolti) è divenuta sempre di più un problema ambientale, tanto che le centrali si fanno o non si fanno non per ragioni tecniche o economiche, ma per l'accettabilità o meno dei rischi insiti in tale tecnologia. Allo stesso modo, la costruzione di un rigassificatore per Gnl, o di una centrale elettrica a carbone, pur costituendo interventi di politica energetica, saranno parallelamente valutati ed interpretati come questioni attinenti all'ambiente. Proprio dalle scelte fatte per rispondere ai problemi ambientali, sembrano provenire le principali sfide alle politiche energetiche tradizionali. Il caso del Protocollo di Kyoto è in questo senso paradigmatico degli effetti che le decisioni prese per salvaguardare l'ambiente possono avere sulle scelte energetiche. Decidere di ridurre le emissioni di CO2 implica – tra le altre cose – puntare su fonti energetiche «pulite», e quindi riorientare le strategie energetiche da una fonte all'altra, da una tecnologia all'altra; questo cambiamento di rotta ha degli effetti notevoli anche sul *policy-making* in campo energetico (cambiano gli attori, gli obiettivi, gli strumenti, i processi, ecc.).

Gestione del territorio. Anche nel caso degli interventi volti a gestire il territorio, le sovrapposizioni con le problematiche energetiche risultano evidenti. Questo punto di contatto può creare anche forti tensioni poiché molte attività legate alle produzione, trasporto e distribuzione di energia hanno un forte impatto sul territorio. La costruzione di centrali nucleari, di centrali idro-elettriche, eoliche, di rigassificatori, eccetera hanno una forte valenza soprattutto a livello locale, tanto che spesso i provvedimenti in materia energetica si devono scontrare con la *nimby syndrome*. Ma al di là di questo aspetto, per certi versi scontato ed evidente, vi sono una serie di attività direttamente collegate all'energia messe in atto dalle autorità

25. I recenti programmi di EPI (*Environmental Policy Integration*) considerano l'energia come settore privilegiato di intervento.

locali preposte alla gestione del territorio. Queste interessano in particolare campi come l'efficienza ed il risparmio energetico, e le fonti rinnovabili. Nel primo caso gli interventi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia possono avere importanti effetti per conseguire risparmi energetici ed in generale per promuovere un uso più efficiente e razionale delle risorse energetiche. Nel secondo caso, l'utilizzo di fonti rinnovabili – come ad esempio l'energia solare, o quella derivante da biomasse – per la loro modalità di diffusione e funzionamento risulta strettamente connesso agli interventi in materia di governo e gestione del territorio²⁶.

3 L'evoluzione delle politiche energetiche

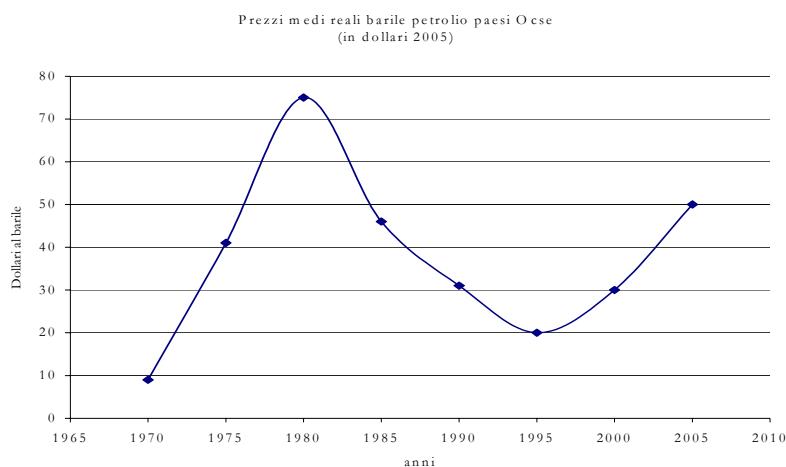
Una panoramica storica

Gli orientamenti delle politiche energetiche ufficiali, e dell'insieme delle altre politiche che influenzano il settore energetico, mutano nel corso del tempo²⁷. Dopo la fine della seconda guerra mondiale accrescere le fonti energetiche nazionali e governare il passaggio verso un equilibrio della bilancia energetica fu una preoccupazione costante, principalmente per rispondere a preoccupazioni di sicurezza degli approvvigionamenti (e questo è particolarmente evidente dopo le crisi petrolifere degli anni Settanta). Un ruolo importante nel processo di *policy-making* era svolto dalle procedure di pianificazione: previsioni dell'andamento futuro della domanda e dell'offerta, fissazione di obiettivi quantitativi, e introduzione di meccanismi di intervento specifici.

L'altro aspetto della politica era strategico in un altro senso. Il settore energetico venne utilizzato per perseguire obiettivi macro-economici generali: lo sviluppo di nuove tecnologie, il controllo della bilancia dei pagamenti, il controllo dell'inflazione, e il perseguimento di obiettivi sociali (Clark 1990). Gli obiettivi della politica erano perseguiti attraverso un'influenza sulle stesse industrie operanti nei settori energetici, grazie ad un forte coinvolgimento dello stato – spesso attraverso la proprietà diretta – nelle industrie energetiche e nei mercati dell'energia (ad esempio stabilendo barriere all'entrata e situazioni di monopolio).

26. In generale, si può osservare come più ci si avvia verso una produzione distribuita di energia, più assumono salienza per la politica energetica le questioni legate alla gestione del territorio demandate alle autorità locali.

27. Per questo paragrafo ci basiamo, oltre che sulla letteratura citata, sulle analisi pubblicate annualmente per i paesi OECD dall'*International Energy Agency*. In particolare, *Energy Policies of Iea Countries*, 1978-2000, (www.iea.org).

FIG. 3. *Evoluzione prezzi del petrolio (1970-2005).*

Fonte: stime dai dati IEA e IMF (vari anni).

Tuttavia, negli anni successivi, l'enfasi sulla sicurezza degli approvvigionamenti e sull'importanza strategica del settore – l'idea che l'energia fosse un «caso speciale», non assimilabile agli altri settori economici e industriali – iniziò ad affievolirsi in conseguenza di importanti cambiamenti che si erano verificati nei mercati energetici. Un evento importante è stata la caduta dei prezzi del petrolio a partire dagli anni Ottanta (figura 3), seguito da un rapporto più favorevole nella bilancia tra domanda e offerta, da alcuni cambiamenti tecnologici – come l'avvento delle nuove tecnologie informatiche – e da altre trasformazioni politiche ed economiche più generali (come lo sviluppo del settore dei servizi nei paesi industrializzati, e condizioni geopolitiche più favorevoli nei paesi esportatori di fonti energetiche). Così cominciarono ad imporsi altre preoccupazioni, come la protezione dell'ambiente e la promozione della competizione (McGowan 1990).

Queste novità hanno anche comportato un cambiamento negli interessi che di solito sono coinvolti nel *policy-making*. In passato le imprese energetiche erano i principali bersagli e beneficiari delle politiche (Clark 1990). Questo, d'altronde, non deve stupire dato che esse erano molto vicine ai governi, o attraverso la proprietà o grazie a legami privilegiati. Tuttavia è sbagliato pensare che la politica fosse semplicemente «catturata» dagli interessi delle imprese produttrici, poiché le scelte non venivano

fatte sempre nel loro interesse. Per quanto riguarda il versante dei consumatori, spesso i grandi consumatori industriali beneficiavano di speciali vantaggi, mentre vi era un forte consenso politico nel mantenere i prezzi per i clienti domestici a livelli non elevati, e nel cercare di assicurare una sostanziale uguaglianza fra le diverse aree del paese. Inoltre, in genere le industrie nazionali erano protette da una particolare legislazione (soprattutto nel settore elettrico). Così, pur rivolgendosi principalmente alle industrie energetiche, le politiche si basavano su una qualche concezione dell'interesse nazionale, che implicava la valutazione di domande sociali ed economiche generali.

La necessità di governare mercati caratterizzati da forte incertezza contribuisce a spiegare la persistenza delle priorità di politica energetica e delle tecniche utilizzate per gran parte del periodo successivo alla seconda guerra mondiale: la «memoria istituzionale» dei fallimenti del mercato, e la percezione che la dipendenza da fonti energetiche importate espone al rischio tutti i settori economici, erano, e rimangono, le motivazioni decisive per l'intervento dei governi. Bisogna poi sottolineare anche la presenza di altri fattori esplicativi (McGowan 1996). È innanzitutto particolarmente significativa l'esistenza di una comunità di esperti, che ha prodotto la maggior parte delle conoscenze utilizzate per le politiche energetiche e per le procedure di pianificazione; si deve poi tener conto dell'interesse dei politici e dei funzionari pubblici ad utilizzare la politica energetica per raggiungere obiettivi diversi, come lo sviluppo regionale, o la coesione sociale, ecc.

In conclusione, la maggior parte dei paesi era caratterizzato da un mix simile di politiche energetiche ufficiali e non ufficiali, anche se vi erano differenze tanto nel modo in cui queste erano portate avanti quanto nel modo in cui erano individuate le priorità. Queste differenze si sono sempre più accentuate quando è cambiato il dibattito sulle politiche energetiche. I principali fattori politici che influenzano in modo decisivo questo nuovo dibattito – la crescita dei movimenti ambientalisti (e dell'attenzione generale dell'opinione pubblica per la salvaguardia dell'ambiente) da una parte, e la crescente influenza delle idee neo-liberiste in campo economico dall'altra – hanno un impatto diverso da paese a paese, intrecciandosi con la particolare situazione delle risorse energetiche esistenti, con la struttura dell'industria e con la situazione economica e politico-istituzionale generale.

I recenti cambiamenti nei settori energetici influenzano sia le priorità che gli strumenti delle politiche, modificando gli assetti degli interessi rappresentati: una sempre maggiore attenzione è rivolta alle questioni ambientali, e alla promozione della concorrenza attraverso le liberalizzazioni (che teoricamente aumentano il peso dei consumatori, rafforzando

la loro possibilità di orientare il mercato attraverso la scelta tra i soggetti che vi operano). Di conseguenza gli assetti organizzativi, e la ripartizione tra costi e benefici economici, politici e sociali, sono in via di trasformazione in molti paesi.

Sviluppi recenti e nuove sfide nel contesto europeo

I tentativi di costituire una politica energetica comune su scala europea sono vecchi quanto il processo di integrazione (CECA, EURATOM). Tuttavia solo da pochi anni l'UE è diventata un attore influente in campo energetico passando principalmente attraverso le politiche di integrazione dei mercati nazionali.

Ben presto, infatti, nel dopoguerra le fonti intorno a cui erano state costruite CECA ed EURATOM assunsero un ruolo marginale nell'*energy mix* europeo, per motivi tecnico-economici (nel caso del carbone) o politici (nel caso del nucleare). Gradualmente diminuì l'interesse nei confronti dei settori per i quali i Trattati avevano attribuito responsabilità dirette alla Comunità; di conseguenza, sempre più scarse furono le possibilità di definire un approccio comune alle questioni energetiche. Il Trattato CEE (1957) non conteneva disposizioni che esplicitamente attribuissero alla Comunità competenze in ambito energetico. A partire dai primi anni Sessanta le attività delle istituzioni comunitarie si limitarono ad alcuni interventi isolati, alle previsioni, alla raccolta di dati e al monitoraggio dell'andamento dei prezzi (Matláry 1997).

I successivi tentativi di inserire un capitolo sulla cooperazione energetica nei successivi Trattati risultarono vani. Tuttavia, in modo sempre più insistente negli ultimi anni, per perorare la causa di una politica energetica comune, la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio numerose proposte per sensibilizzare i governi nazionali. Tra i vari documenti sono molto importanti il Libro Verde del 2000 e quello del 2006, dai quali emerge come un obiettivo principale della politica energetica europea sia la creazione di un'azione comune volta a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Una svolta si è poi avuta nel marzo 2006, quando il Consiglio Europeo ha fatto proprie molte delle indicazioni formulate dalla Commissione nel suo ultimo Libro Verde, gettando così le basi di una politica energetica per l'Europa (*Energy Policy for Europe, EPE*). In realtà anche se i paesi membri manifestano un consenso di massima sulle principali linee da seguire, non mancano i disaccordi su punti specifici²⁸. In altre parole, la UE sta muovendo solo i primi passi nella di-

28. Il documento finale approvato dal Consiglio Europeo, infatti, non fornisce indicazioni specifiche su come affrontare i singoli problemi individuati e, inoltre, prevede che la EPE rispetterà « pienamente la sovranità degli stati membri sulle fonti pri-

rezione di una politica energetica comune. Maggiore fortuna e impatto a livello domestico ebbero invece i tentativi di aprire i mercati energetici nazionali. Quando nel 1988 la Commissione iniziò a fare un inventario degli ostacoli alla realizzazione del IEM – *Internal Energy Market* – identificò nei settori elettrici e del gas i principali problemi²⁹. Pur con lentezza, causata dagli accesi scontri tra i principali paesi membri e tra i principali gruppi di interesse del settore, sono stati compiuti alcuni passi avanti, che hanno aumentato il ruolo ed il peso degli attori e delle decisioni comunitarie nel campo nazionale di *policy*. In particolare le direttive per la costruzione del mercato interno dell'elettricità e del gas (96/92/CE e 98/30/CE e i loro successivi aggiornamenti: 2003/54/CE e 2003/55/CE) hanno avuto un forte impatto sulle politiche energetiche degli stati membri, promuovendo, anche se con esiti molto diversi da paese a paese, dei nuovi paradigmi organizzativi e di *policy* a livello nazionale (Arensten e Kunneke 2003; Glachant e Finon 2003).

Infine, in modo crescente, sono gli interventi volti alla salvaguardia dell'ambiente e alla promozione delle fonti rinnovabili promossi a livello europeo ad avere una forte influenza sulle politiche energetiche nazionali.

4

Il *policy-making* nei settori energetici: attori, strumenti, processi fra continuità e mutamento

I problemi energetici si sono dimostrati caratterizzati da una marcata complessità e interdipendenza con diversi altri ambiti di intervento pubblico. Un modo per mettere ordine nello studio del *policy-making* nei settori energetici può essere quello di distinguere analiticamente fra un suo versante esterno ed uno interno³⁰; infatti a questi due aspetti dello stesso problema corrispondono spesso attori, processi e strumenti differenti³¹. Il *policy-making esterno* è rappresentato da tutte quelle decisioni che hanno principalmente per oggetto la sicurezza degli approvvigionamenti, ed

marie di energia e sulla scelta della combinazione di fonti energetiche» (Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del 23-24 marzo 2006, http://europarl.europa.eu/summits/pdf/bru032006_it.pdf, p. 29).

29. *The Internal Energy Market*, COM (88) 238.

30. Le questioni energetiche hanno delle caratteristiche che si presentano anche in altre aree di intervento, ma rispetto ad altre aree di *policy* i problemi legati all'energia sembrano essere connotati da una forte valenza internazionale e strategica, che ha delle importanti ripercussioni su tutti gli aspetti del *policy-making*.

31. Tale distinzione analitica interagisce in modo variabile con quella fra politica energetica generale e settoriale. Ad esempio si può studiare la *general energy policy* interna ed esterna di un paese, o la politica relativa al settore del gas sul versante interno ed esterno.

hanno come obiettivo quello di garantire (almeno) un flusso adeguato di fonti energetiche per sostenere lo sviluppo economico e sociale di un paese³². Il *policy-making interno*, invece, comprende tutto quell'insieme di decisioni che hanno per oggetto l'utilizzo dell'energia all'interno del territorio nazionale (produzione, trasporto, distribuzione, vendita, risparmio energetico, eccetera)³³. Questa distinzione – per quanto semplice e riduttiva – può mettere ordine fra un numero ed una varietà di attori, processi, strumenti e logiche altrimenti difficilmente classificabile.

Il versante esterno della politica energetica

Il versante esterno della politica energetica è quello che presenta una maggiore continuità rispetto al passato, e che sembra avere dinamiche di mutamento decisamente più ridotte e lente rispetto a quello interno.

Gli attori. Gli attori principali del *policy-making* esterno sono i *governi* nazionali. Le relazioni bilaterali fra i massimi vertici degli esecutivi nazionali sono ancora oggi la principale modalità di interazione per affrontare i problemi relativi alla sicurezza degli approvvigionamenti. Inoltre, proprio per la loro valenza di *high politics*, queste decisioni non coinvolgono gli esecutivi nel loro complesso (quindi non necessariamente i ministri che sul versante interno si occupano delle questioni energetiche) ma soprattutto i capi di governo o i capi di stato (spesso accompagnati dai ministri degli esteri) che interagiscono con le logiche e gli strumenti caratteristici di una politica estera. Altri attori importanti, che svolgono spesso un'azione complementare rispetto ai vertici dell'esecutivo, sono le grandi *imprese* energetiche che operano in settori come quelli del gas o del petrolio. In molti paesi queste imprese sono controllate direttamente dal governo tramite la proprietà, o comunque sono sottoposte ad un'influenza notevole da parte degli esecutivi nazionali³⁴. La dimensione strategica dei problemi energetici ha limitato il ruolo delle *organizzazioni sovranazionali* in questo campo. Un'importante ec-

32. Va da sé che l'importanza relativa delle dimensioni *interna/esterna* dipende spesso dalla dipendenza che ogni singolo paese ha da fonti energetiche che non si trovano sul suo territorio. Maggiore sarà questa dipendenza, maggiore (probabilmente) sarà la sensibilità verso le questioni esterne e viceversa.

33. Va ribadito che la distinzione vale solo dal punto di vista analitico, e risulta utile se si considera che i due versanti sono strettamente collegati ed interdipendenti. Ad esempio incentivare l'utilizzo delle fonti rinnovabili – o del nucleare – sul versante interno può avere come obiettivo proprio quello di ridurre la dipendenza dall'estero, e rispondere quindi a necessità di maggiore sicurezza degli approvvigionamenti (intesa in questo caso come indipendenza energetica).

34. In realtà questo rapporto non è sempre scontato né unidirezionale (Katzenstein 1976; Ikenberry 1986).

cezione (almeno in parte) è il contesto europeo. L'UE si può considerare a tutti gli effetti un attore nel campo del *policy-making* esterno per i paesi membri. Essa, infatti, cerca di intervenire in modo sempre più diretto per affrontare il problema della dipendenza energetica e la sicurezza degli approvvigionamenti, proponendosi come interlocutore unitario verso i paesi terzi³⁵. Anche gli *esperti* possono svolgere un ruolo importante. Quelli impegnati nel *policy-making* esterno sono soprattutto diplomatici ed esperti di relazioni internazionali (o conoscitori di specifiche aree geopolitiche). Come avremo modo di vedere, le comunità di esperti impegnate sul versante esterno differiscono profondamente da quelle attive sul versante interno.

Gli strumenti. La peculiarità dei problemi che devono affrontare i *decision-makers* sul versante esterno della politica energetica, fa sì che essi ricorrono ad una serie di strumenti poco usati – e spesso poco analizzati – in altri settori di intervento pubblico. Questi strumenti sono del tutto simili a quelli tradizionalmente usati per la conduzione delle politiche estere³⁶. Spesso quindi sono strumenti che hanno l'obbiettivo di *influenzare* il comportamento di altri stati³⁷. Fra questi si possono ricordare strumenti diplomatici come la *negoziazione*, la *contrattazione*, e differenti tattiche come le minacce di sanzioni, la promessa o offerta di ricompense, e la persuasione³⁸. In particolare, si tratta in molti casi di tecniche di influenza economica nella forma di sanzioni negative o positive³⁹.

Altri strumenti, che possono essere utilizzati per perseguire obiettivi di politica energetica da parte dei governi, sono le *organizzazioni internazionali*. Ad esempio l'IEA è – fra le altre cose – uno strumento costituito dai paesi dipendenti dalle importazioni di petrolio per gestire situazioni di crisi – di prezzo o di disponibilità – e quindi per rispondere a preoccupazioni di sicurezza degli approvvigionamenti.

Arene e processi. Sul versante esterno il *policy-making* energetico mostra di

35. Questo aspetto della politica energetica europea è quello meno sviluppato, mentre l'UE è un attore di gran lunga più importante sul versante interno del *policy-making* energetico dei singoli paesi membri.

36. Questo non dovrebbe stupire, proprio per la contiguità e la sovrapposizione che caratterizza queste due aree di *policy*.

37. Sugli strumenti di influenza nelle relazioni fra stati, Russett e Starr (1997).

38. Ad esempio, nel settore del gas i governi italiano e russo stanno contrattando – in modo bilaterale – un accordo che prevede l'ingresso dell'ENI nel mercato russo e un prolungamento per i suoi contratti di fornitura di gas, a fronte dell'ingresso di Gazprom (impresa pubblica russa che opera in questo settore) nel mercato italiano della distribuzione del gas (*Un patto Italia-Russia sull'energia*, in «Il Sole 24 Ore», 13/03/2007).

39. Sulle sanzioni economiche, Baldwin (1985).

verse analogie con quello relativo alla politica estera. Lo studio delle politiche estere presenta – per gli analisti di politiche pubbliche – alcune peculiarità. Lowi (1964) inizialmente escluse che la sua analisi potesse applicarsi al caso della politica estera, ma successivamente tentò un adattamento anche a questo settore (Lowi 1967). La principale distinzione per le *issues* di politica estera è fra situazioni di crisi (legate a minacce internazionali) e situazioni di non crisi. Nel primo caso il processo decisionale è elitista; tuttavia a differenza di quanto avviene per la politica interna, la posta in gioco non è la ridistribuzione delle risorse ma la *protezione* della comunità politica (Panebianco 1986). Inoltre, élite significa in questo caso qualcosa di diverso rispetto a quello che significa nei processi decisionali interni: la decisione, o le decisioni, sono nelle mani di un ristretto gruppo di persone istituzionalmente preposto a fronteggiare situazioni di crisi. Escluse le situazioni di crisi, alle quali si applica con i dovuti adattamenti il modello elitista, restano un gran numero di questioni di politica estera «normali», in cui la politica estera risulta un'estensione della politica interna, soggetta alle sue stesse pratiche, interessi e valori.

Poiché i tipi individuati da Lowi vanno considerati come strumenti analitici, cioè come pietra di paragone con cui confrontare le politiche concrete, è possibile estendere alcune delle osservazioni esposte al *policy-making* esterno della politica energetica. In questo caso, infatti, si potrà avere un processo decisionale che si avvicina a quello elitista. Inteso qui come caratterizzato dalla presenza di un numero ridotto di attori rilevanti, con un ruolo prevalente di quelli istituzionali, e con una struttura decisionale maggiormente centralizzata. Luogo decisionale privilegiato tenderà ad essere il governo. Inoltre, quanto più i temi affrontati saranno percepiti come essenziali per la sicurezza degli approvvigionamenti, tanto più si avvicineranno alle modalità di interazione aventi per oggetto la *protezione* della comunità politica⁴⁰. La percezione del problema energetico, come questione legata in modo maggiore o minore alla sicurezza nazionale, è quindi, decisiva nell'orientare le dinamiche e le caratteristiche del *policy-making*.

Il versante interno della politica energetica

Il versante interno della politica energetica è quello che presenta negli ultimi anni una serie maggiore di mutamenti, che coinvolgono gli attori, gli strumenti e i processi del *policy-making*. In molti settori energetici i *policy-networks* si trasformano con l'ingresso di nuovi attori (istituzionali e

40. In questi casi, si considera il problema della sicurezza energetica come parte del problema generale della sicurezza nazionale (Yergin 2005); da qui la tensione verso l'ideal-tipo della politica di protezione.

non), e con una redistribuzione delle risorse al loro interno. Inoltre, sono spesso cambiati gli strumenti di *policy* e gli stessi obiettivi perseguiti dai governi. Questi cambiamenti sono il frutto della combinazione di diversi fattori, fra i quali l'affermarsi dei paradigmi liberisti in campo energetico e delle priorità accordate alla salvaguardia dell'ambiente sono sicuramente i più rilevanti, soprattutto nei paesi più avanzati.

Gli attori (vecchi e nuovi). Il numero degli attori che partecipano al *policy-making* energetico sul versante interno è decisamente superiore a quelli attivi sul versante esterno. Di seguito ci limiteremo ad elencare solamente i più importanti. Fra questi occupa sicuramente un ruolo di primo piano **il governo**, in quanto ha il compito di formulare ed implementare la *general energy policy* di un dato paese. Rispetto a quanto succede per il versante esterno, però, in questo caso oltre al vertice dell'esecutivo svolgono un ruolo di primo piano i **ministeri** direttamente incaricati di formulare e seguire le politiche energetiche settoriali (i ministeri dedicati alle attività industriali o allo sviluppo economico). Da questo punto di vista è interessante notare che nella maggioranza dei paesi industrializzati non esiste un dicastero dedicato in modo esclusivo all'energia, anche se a volte può esistere una figura maggiormente impegnata nella politica energetica (come nel caso del delegato di stato all'energia in Francia). Solitamente è all'interno di questi ministeri che si trovano le direzioni che si occupano dei settori energetici (gas, elettricità, carbone, ecc.). Inoltre, quando molte delle imprese presenti nei diversi settori energetici erano direttamente controllate dallo stato, questi ministeri erano quelli più coinvolti nel loro operato.

Le grandi imprese attive nei settori energetici sono un'altra importante categoria di attori di *policy*. In realtà, le imprese energetiche possono essere viste sia come attori sia come strumenti di *policy*⁴¹. Il caso del settore elettrico e del gas può servire ad illustrare questa affermazione. In diversi paesi, per molto tempo, questi due settori erano saldamente occupati da grandi enti pubblici monopolisti. La costruzione di imprese pubbliche è stato il principale strumento con il quale i governi hanno assicurato un'adeguata offerta di gas ed elettricità ai propri cittadini ed alle proprie industrie. Il rapporto in realtà era molto più complesso, in quanto spesso queste grandi organizzazioni non si sono comportate come dei semplici esecutori delle volontà del governo, anzi molte volte sono state in grado di formulare e perseguire politiche e strategie sostanzialmente definite in modo autonomo⁴² (da qui la doppia natura di strumen-

41. Sulle imprese a controllo pubblico come strumenti di *policy* si veda Howlett e Ramesh (2003).

42. Questo è un elemento costante che risulta dalle ricerche sul tema (Lindberg

to/attore). La situazione sembra essersi ulteriormente complicata a seguito dei processi di liberalizzazione e privatizzazione, avviati a partire dalla fine degli anni Ottanta. Infatti, in diversi settori convivono le ex-imprese pubbliche (in cui lo stato nella maggior parte dei casi continua a detenere quote di partecipazione azionaria adeguate a garantirne il controllo) e imprese totalmente private. In questo caso si può distinguere considerando queste ultime come attori di *policy*, mentre permane per le prime la doppia natura di attore/strumento. Inoltre, le imprese attive nei settori energetici hanno costituito diverse organizzazioni di rappresentanza degli interessi, che giocano un ruolo importante nel *policy-making* della politica energetica.

Oltre al governo ed alle grandi imprese vi sono altri attori importanti, nuovi e vecchi. Nel settore elettrico e del gas, a seguito del movimento verso approcci più orientati al mercato, è sorta una nuova categoria di attori istituzionali: le *autorità indipendenti*⁴³ (settoriali e non). Le autorità indipendenti di settore (elettricità e gas) svolgono tutta una serie di compiti precedentemente svolti dai governi, ed in particolare dai ministeri competenti per le politiche energetiche settoriali. Fra i più importanti vi è la fissazione degli standard tecnici e di qualità dei servizi, e la fissazione delle tariffe secondo criteri trasparenti e pubblici. Recentemente vengono inoltre ad esercitare un ruolo importante anche le agenzie indipendenti preposte alla vigilanza sui mercati (le agenzie *antitrust*).

Sul versante istituzionale svolgono un ruolo sempre maggiore i *governi locali*, anche se non in tutti i paesi e con una varianza davvero notevole da caso a caso. Storicamente il ruolo assegnato alle autorità locali varia molto da paese a paese e nel corso del tempo, ma le recenti evoluzioni stanno portando a cambiamenti anche laddove la politica energetica è stata sempre fortemente accentrata. Questa tendenza è ben visibile nel contesto europeo, dove è guidata da fattori politico-istituzionali e tecnologici (Marcou e Wollman 2007). Nel primo caso, come per altre aree di *policy*, il processo di decentramento in corso in molti paesi sta rafforzando il coinvolgimento degli attori locali nel *policy-making* energetico. Nel secondo, è la scelta di puntare sull'efficienza energetica e sulle fonti rinnovabili ad accrescere ulteriormente il ruolo svolto dalle autorità locali.

I grandi clienti industriali, e le loro associazioni di rappresentanza, per il loro ampio utilizzo di energia nei cicli produttivi, sono tradizionalmente degli attori influenti nelle scelte di politica energetica, soprattutto quelle riguardanti la definizione delle tariffe e la tassazione dei prodotti ener-

1977; D'Amarzit 1978; Kohl 1982; Lucas 1985; Ninni e Rullani 1985).

43. Per una ricognizione sui paesi OECD: *Regulatory Institution in Liberalised Electricity Market*, IEA/OECD, Paris, 2001; e *Energy Market Reform: Gas*, IEA/OECD, Paris, 2002.

getici. Anche le associazioni sindacali in alcuni paesi giocano un ruolo importante. Le confederazioni si fanno portatrici di richieste generali relative alla garanzia di accesso per tutti i cittadini ai servizi energetici; le organizzazioni settoriali operano come importante gruppo di interesse all'interno dei vari *policy-networks* settoriali. Negli ultimi anni stanno acquistando un ruolo sempre più importante – anche se spesso ancora marginale – le associazioni dei consumatori.

Nel contesto europeo un ruolo di primo piano viene ormai giocato dalle *istituzioni comunitarie*; queste svolgono un ruolo decisivo sia in modo diretto, intervenendo attraverso le competenze in materia di mercato unico, promuovendo così *positive integration* o *negative integration*, sia in modo indiretto attraverso strategie di integrazione più *soft (framing integration)*⁴⁴. Nel primo caso si possono collocare tutti gli interventi relativi alla costruzione del mercato unico dell'elettricità e del gas. Nel secondo caso tutte le proposte formulate in decine e decine di documenti dalle istituzioni europee che spesso servono come linee-guida per gli attori a livello nazionale o sub-nazionale.

Un'altra categoria di attori rilevante è quella costituita dagli *esperti*. Le comunità di esperti coinvolti nel *policy-making* energetico variano anche molto per composizione e competenze a seconda delle particolari questioni sul tappeto. Sicuramente gli economisti hanno da sempre svolto un ruolo importante, prima legato ai processi di pianificazione ed ora a quelli di apertura dei mercati. L'affermarsi di nuove teorie e di nuovi paradigmi sul funzionamento delle industrie a rete (elettricità e gas) è stato un importante fattore di evoluzione delle politiche energetiche in molti paesi⁴⁵. Negli ultimi anni, gli esperti maggiormente coinvolti nel *decision-making* relativo alla liberalizzazione, privatizzazione e regolazione di molte industrie energetiche sono stati quasi sempre gli *economisti*. Un altro influente gruppo di esperti, storicamente importante per lo sviluppo delle politiche energetiche, sono gli *ingegneri*, i quali sono portatori di competenze e logiche differenti rispetto agli economisti. Essi hanno un ruolo maggiore in tutte le scelte tecniche e tecnologiche relative alla progettazione, messa in opera e funzionamento «quotidiano» di tutte le fasi delle industrie energetiche. Infatti, gli ingegneri occupano spesso un ruolo di primo piano nelle principali imprese e nelle strutture burocratiche o operative preposte al controllo e alla gestione dei settori energetici⁴⁶. Un'altra

44. Per una distinzione fra queste tre modalità di *policy-making* europeo, si veda Knill e Lehmkuhl (2002). Per un'analisi dell'impatto che le decisioni comunitarie possono avere sulle *policy* dei paesi membri si vedano Levi-Faur (2003), Pronterà (2008).

45. Sul nuovo paradigma organizzativo che si è affermato in questi settori, si veda De Paoli (2002).

46. Ad esempio, da una delle poche ricerche relative al caso italiano, si può rica-

comunità di esperti, infine, ha acquisito una importanza crescente negli ultimi anni. Questi sono tutti gli scienziati, che a vario titolo e con varie competenze, si occupano di questioni ambientali; la sempre più stretta connessione fra problemi energetici e ambientali rende questa categoria molto influente anche per le politiche energetiche.

Strumenti. In molti settori energetici alcuni strumenti tradizionali sono stati sostituiti con strumenti nuovi. Questa situazione è dovuta principalmente al nuovo ruolo che lo stato ha deciso di giocare passando da quello di **stato produttore a quello di stato regolatore** (La Spina e Majone 2000). La situazione resta però molto differenziata da caso a caso e, anche per la complessità dei problemi energetici, coinvolge in ogni paese un insieme molto variegato di strumenti di *policy*⁴⁷.

Le *imprese pubbliche* erano tradizionalmente il principale strumento di intervento in molti settori chiave (prima nel settore petrolifero, poi in quello del gas e dell'elettricità). La situazione è in via di trasformazione a seguito dei processi di liberalizzazione e privatizzazione iniziati alla fine degli anni Ottanta; ma in molti paesi sono ancora gli stati a detenere le quote azionarie necessarie a esercitare il controllo su queste imprese.

Gli strumenti connessi alla *regolazione* stanno acquisendo un peso crescente⁴⁸; in particolare le agenzie indipendenti hanno un ruolo sempre più importante in settori come l'elettricità ed il gas. Mano a mano che i processi di liberalizzazione e privatizzazione vanno avanti, lo stato si occupa sempre meno della gestione diretta e sempre più di far funzionare i mercati, aggiungendo alcuni vincoli o obbligazioni alle imprese quando lo ritiene opportuno. Accanto a questi strumenti più recenti convivono altri strumenti «classici» come la *pianificazione* e la *programmazione* di lungo periodo.

La **tassazione sui prodotti energetici** è un altro strumento tradizionale della politica energetica, utilizzato spesso per governare la domanda ed incentivare/disincentivare l'utilizzo di alcune fonti energetiche. Inoltre, in modo crescente, incentivi finanziari e sussidi vengono usati per promuovere il risparmio energetico o le fonti rinnovabili i cui costi nel mercato non sono ancora competitivi. Vi è poi tutta una serie di altri stru-

vare che nei principali enti pubblici attivi in campo energetico nei primi anni Novanta la percentuale di ingegneri rispetto a tutti i laureati impiegati era di gran lunga la più ampia. Nell'ENEL gli ingegneri erano quasi il 52% dei laureati contro il 29% di economisti, nell'ENI intorno al 40% (quasi il triplo degli economisti) e nell'ENEA intorno al 45%, mentre gli economisti rappresentavano meno del 5% dei laureati (Cici 1992).

47. *Energy policies of Iea countries*, IEA-OECD, Paris (2000-2006).

48. Per una rassegna dei principali strumenti regolativi, Capano e Giuliani (1996, 386-392).

menti legati a forme di *informazione* ed *esortazione*, adoperati dai governi per promuovere un uso razionale e responsabile dell'energia e per migliorare l'efficienza e il risparmio energetico.

Arene e processi. Sul versante interno le politiche energetiche appaiono caratterizzate per lungo tempo dalla loro tensione verso l'**idealtipo distributivo**⁴⁹ (Lowi 1964). I costi delle politiche erano spesso occultati, o comunque non facilmente individuabili e di solito venivano fatti ricadere sulla fiscalità generale o sulle tariffe dei servizi energetici. La politica era disaggregata in micro-provvedimenti stabiliti in sedi decisionali come le commissioni parlamentari o le agenzie amministrative. In molti casi vi era un rapporto diretto fra i gruppi coinvolti nelle scelte energetiche e le strutture preposte alle politiche settoriali nella pubblica amministrazione. Alcune imprese, soprattutto quelle che operavano nell'offerta di energia, avevano un accesso privilegiato alle sedi decisionali, che rimanevano per lo più opache per i cittadini (Lindberg 1977). In molti settori si instauravano relazioni e interazioni fra i gruppi di interesse attivi in campo energetico e la pubblica amministrazione⁵⁰ (Chubb 1983). Anche i grandi clienti industriali – le imprese ad alto consumo di energia – riuscivano a condizionare per queste vie le scelte e gli obiettivi di *policy*.

Negli ultimi anni, in modo differenziato da paese a paese e non senza tensioni e resistenze, la situazione sta iniziando a cambiare. Di pari passo con i processi di *de-regulation* e privatizzazione, con i governi che decidono di giocare un ruolo nuovo – con nuovi strumenti di *policy* – nel *policy-making*, le arene, i processi e le interazioni tra i vari attori sono in via di trasformazione. Le politiche energetiche si stanno muovendo così dall'**idealtipo distributivo** verso quello **regolativo**, con importanti implicazioni sulla *politics* delle *policies* in questi settori.

Uno schema generale della politica energetica

La distinzione analitica fra *policy-making* interno ed esterno è risultata utile per individuare alcune differenze in termini di attori, strumenti, processi ed arene che caratterizzano i variegati problemi legati al governo dell'energia. A partire dalla particolare natura del problema energetico a cui le autorità pubbliche tentano di rispondere, si possono infatti attivare diffe-

49. Questo risultato emerge dalle ricerche svolte sui principali paesi europei e sugli Stati Uniti (Lindberg 1977; Khol 1982; Chubb 1983; Lucas 1985).

50. Anche per il caso italiano nel settore elettrico e del gas: « [...] le decisioni sulle tariffe e sugli assetti avvenivano in modo opaco, secondo collusioni di interesse fra ceto politico e boiardi di Stato e a totale scapito dell'utenza» (La Spina e Majone 2000, 321).

TAB. 1. *Aspetti del policy-making e caratteristiche del problema energetico.*

	Garantire gli approvvigionamenti	Organizzare/gestire le industrie e i mercati
Paradigma	Statalismo	Statalismo/liberismo
Criterio guida	Sicurezza	Efficienza
Meccanismo regolativo	Stato	Stato/mercato
Attori	Prevalenza attori istituzionali	Attori istituzionali/non istituzionali
Arena	Di protezione	Distributiva/regolativa
Tipo di <i>policy-making</i>	<i>Policy-making</i> esterno	<i>Policy-making</i> interno

renti sottosistemi di *policy* anche molto diversi fra loro. È possibile seguendo questa strada proporre uno schema generale per l'analisi delle politiche energetiche (tabella 1).

La natura del problema energetico può oscillare fra *garantire gli approvvigionamenti* e *organizzare e gestire le industrie e i mercati*. Nel primo caso si tratta di intervenire per assicurare un'adeguata disponibilità di fonti energetiche primarie (petrolio, gas, eccetera) al paese; ovvero si tratta di affrontare il problema della sicurezza energetica, in particolare tutte le *issues* relative alla sicurezza degli approvvigionamenti⁵¹. Nel secondo caso si tratta di rendere fruibile l'energia ai cittadini e alle imprese; ovvero affrontare *issues* relative alla produzione, al trasporto, alla distribuzione ed al consumo di energia all'interno del territorio nazionale⁵². Il che vuol dire intervenire per organizzare e/o gestire le principali industrie e regolare i mercati energetici. A seconda che il problema da risolvere si sposti da un estremo all'altro, si avranno cambiamenti nelle arene, negli attori (numero e natura), nei paradigmi dominanti, nei criteri che guidano le scelte di *policy* e nei meccanismi regolativi. In particolare, per *issues* legate alla sicurezza degli approvvigionamenti, il *policy-process* si avvicinerà all'idealtipo delle politiche di protezione. Il numero degli attori coinvolti è ridotto, vi è una prevalenza degli attori istituzionali, una struttura decisionale maggiormente centralizzata e gerarchica, e il luogo decisionale privilegiato tenderà ad essere l'esecutivo. Per *issues* relative all'organizzazione/gestione e regolamenta-

51. Mi riferisco alla «sicurezza energetica» dei paesi consumatori, cioè ad un approvvigionamento di risorse (siano esse petrolio, gas naturale, carbone o quant'altro) stabile, abbondante e relativamente a buon mercato (Checchi 2006).

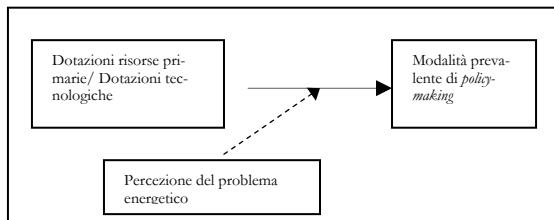
52. In questo caso, si dà per scontato che le fonti energetiche sono disponibili, e si tratta solamente di renderle utilizzabili sul territorio nazionale in modo efficiente, eventualmente seguendo anche altre preoccupazioni, come quelle sociali (garantire un servizio universale minimo), o di tutela dell'ambiente.

zione delle industrie e dei mercati energetici, invece, il *policy-process* oscillerà fra l'idealtipo distributivo e quello regolativo (con una dinamica di mutamento in atto verso il secondo tipo). In questi casi avremo un numero di attori coinvolti decisamente maggiore e modalità, luoghi e processi del *policy-making* molto differenti. Inoltre, da una parte il criterio guida delle scelte tenderà ad essere la sicurezza, e i meccanismi regolativi incentrati sullo stato; mentre dall'altra si avrà un orientamento per l'efficienza ed un uso più esteso dei meccanismi di mercato.

Un simile schema analitico, pur con tutti i suoi limiti nel cogliere le multiformi sfaccettature che lo studio empirico dei problemi energetici mette in luce, può risultare di grande utilità per fare ordine fra le svariate questioni legate alle politiche energetiche. Inoltre, può risultare utile anche a cogliere gli effetti che importanti cambiamenti nella natura dei problemi energetici hanno sulle dinamiche politiche ed istituzionali. Ad esempio, cambiamenti nelle opzioni tecnologiche – come quelli relativi all'affermarsi delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica – possono spostare la natura del problema energetico «da sinistra a destra» della tabella, con le corrispondenti implicazioni in termini di attori, arene, processi, eccetera⁵³. Un altro importante fattore esplicativo della prevalenza di una modalità di *policy-making* rispetto all'altra, sembra poi essere legato alla percezione che si ha del «problema energetico» in un dato periodo di tempo. Quando il reperimento delle fonti energetiche non è percepito come un problema rilevante – come nel corso degli anni Ottanta in cui il prezzo del petrolio è rimasto basso e non vi erano rischi imminenti di natura geopolitica – la politica energetica tende ad essere intesa principalmente come una questione di organizzazione e gestione delle industrie e dei mercati, e di conseguenza si possono avere slittamenti verso modalità di *policy-making* di tipo prevalentemente interno. Ovvero i criteri che orientano le scelte di *policy* sembrano essere maggiormente rivolti all'efficienza piuttosto che alla sicurezza, come confermato dal movimento verso le liberalizzazioni e privatizzazioni affermatosi fra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta.

A partire da queste riflessioni è possibile anche elaborare uno schema esplicativo delle politiche energetiche, che tenga in considerazione i diversi fattori analizzati (figura 4).

53. Infatti, all'aumentare dell'utilizzo di fonti rinnovabili diminuisce il problema dell'approvvigionamento di fonti tradizionali come petrolio e gas, e di conseguenza si riduce il problema della sicurezza delle forniture da paesi terzi.

FIG. 4. *Policy-making energetico: fattori esplicativi.*

Data la distribuzione delle dotazioni di risorse energetiche primarie, e date le dotazioni tecnologiche (variabili indipendenti), la modalità di *policy-making* (variabile dipendente) è influenzata dalle considerazioni sulla natura del problema energetico (variabile interveniente), ovvero dai fattori politici che influenzano e orientano la percezione dei problemi sul tappeto. Infatti, il rapporto tra dotazioni di risorse primarie/tecnologiche e *policy-making* è solo apparentemente deterministico, in quanto è filtrato e ridefinito dagli elementi che influenzano la percezione delle problematiche legate all'energia.

5 Conclusioni

Le questioni energetiche occupano un posto sempre più centrale nel dibattito pubblico nazionale ed internazionale. Tuttavia, riflessioni sistematiche sulle peculiarità dei problemi energetici e sul *policy-making* in questi settori non sembrano ugualmente sviluppate. Obiettivo di questo saggio è fornire un contributo allo studio delle politiche energetiche attraverso la lente dei *policy studies*. A partire dall'individuazione delle peculiari caratteristiche dei problemi energetici sono state evidenziate le principali implicazioni per il *policy-making*. Lo studio dell'evoluzione diacronica delle politiche energetiche ha mostrato come queste *policies* siano sottoposte a nuove sfide di diversa natura, e come persistano elementi di novità ma anche di continuità con il passato. Sulla base della distinzione analitica fra *policy-making* interno ed esterno sono stati ricostruiti i differenti *policy subsystems* energetici, gli strumenti di *policy* utilizzati, nonché le interazioni all'interno delle differenti arene. Questa distinzione ha consentito, inoltre, di presentare una immagine più articolata delle dinamiche in atto, evidenziando come le trasformazioni si concentrino prevalentemente lungo il versante interno, mentre in quello esterno si può riscontrare una più marcata continuità. È stato,

poi, proposto uno schema complessivo per l'analisi delle politiche energetiche a partire dalla natura del problema sul tappeto. Se a prima vista la prevalenza di una modalità di *policy-making* rispetto ad un'altra sembra essere determinata dalle risorse primarie e dalle tecnologie disponibili, l'analisi effettuata pone in evidenza il ruolo decisivo svolto dalle percezioni sulla natura del problema energetico da risolvere.

Un simile schema può fungere da base per lo sviluppo di una futura agenda di ricerca, incentrata sull'analisi diacronica e comparata delle politiche energetiche, e rivolta alla comprensione del modo in cui l'interazione dei differenti fattori analizzati sia in grado di spiegarne l'evoluzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adelman M.A. (1972), *The World Petroleum Market*, Baltimora, J. Hopkins University Press.
- Arensten M. – Kunneke R. (2003), *National Reform in European Gas*, Amsterdam, Elsevier.
- Baldwin D.A. (1985), *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press.
- Capano G. – Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Checchi A. (2006), *La sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e Stati Uniti a confronto*, Roma, Istituto Affari Internazionali.
- Choffel J. (1976), *Le problème pétrolier Français*, Paris, La Documentation Française.
- Chow E. – Elkind J. (2005), *Hurricane Katrina and US Energy Security*, in «Survival», vol. 47, n. 4, pp. 145-146.
- Chubb J.E. (1983), *Interest Groups and the Bureaucracy: The Politics of Energy*, Stanford, Stanford University Press.
- Cici L. (1992), *Il personale pubblico: profili qualitativi e quantitativi*, in S. Cassese (a cura di), *Il governo dell'energia*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 133-156.
- Clark J.G. (1990), *The Political Economy of World Energy: A Twentieth-Century Perspective*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- D'Amarzit P. (1978), *Les entreprises publiques pétrolières et l'approvisionnement en énergie de la Communauté Economique Européenne*, Paris, Editions Technip.
- Dahl R. (1987), *Democrazia o tecnocrazia. Il controllo sulle armi nucleari*, Bologna, Il Mulino.
- Daintith T. – Hancher L. (1986), *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Berlino, De Gruyter.
- De Paoli L. (2002), *La riforma dei settori dell'elettricità e del gas in Italia e in Europa*, in «Economia delle fonti di energia e dell'ambiente», n. 1, pp. 7-29.
- Deese D.A. (1980), *Energy: Economics, Politics, and Security*, in «International Security», vol. 4, n. 3, pp. 140-153.

- Dunn W. (1981), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Eising R. – Jabko N. (2001), *Moving Targets. National Interests and Electricity Liberalization in the European Union*, in «Comparative Political Studies», vol. 34, n. 7, pp. 742-767.
- Feigenbaum H. (1985), *The Politics of Public Enterprise: Oil and the French State*, Princeton, Princeton University Press.
- Frankel P. H. (1970), *Mattie: Oil and PowerPolitics*, London, Faber and Faber.
- Giannetti R. (1989), *I sistemi elettrici regionali privati: dal secondo dopoguerra alla nazionalizzazione*, in AA.VV., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica*, Roma-Bari, Laterza, pp. 147-185.
- Ghachant J.M. – Finon D. (2003), *Competition in European Electricity Markets*, Massachusetts, Edward Elgar.
- Grayson L.E. (1981), *National Oil Company*, Chichester, Wiley and Sons.
- Grubb M. – Winterton J. (1992), *Emerging Energy Technologies: Impacts and Policy Implications*, Aldershot, Hants.
- Helm D. (a cura di) (1989), *The Market for Energy*, Oxford, Clarendon Press.
- Hogwood B.W. – Gunn L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, New York Oxford University Press.
- Howlett M. – Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Hughes T.P. (1983), *Networks of Power: Electrification in Western Society 1880-1930*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ikenberry G.J. (1986), *The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s*, in «International Organization», XI, n. 1, pp. 105-137.
- Jones C. – Matthes D. (1983), *Policy Formation*, in S. Nagel (a cura di), *Encyclopedia of Policy Studies*, New York, Dekker, pp. 117-141.
- Kalicki J. – Goldwin D. (a cura di) (2005), *Energy & Security*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press.
- Katzenstein P. (1976), *International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, in «International Organization», vol. 30, n. 1, pp. 1-45.
- Kneese A.V. – Sweeney J.L. (1993), *Handbook of Natural Resources and Energy Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland.
- Knill C. – Lehmkuhl D. (2002), *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, in «European Journal of Political Research», vol. 41, n. 2, pp. 255-280.
- Kohl W.L. (a cura di) (1982), *After the Second Oil Crisis: Energy Policies in Europe, American and Japan*, Lexington, Lexington Books.
- Lewansky R. (1997), *Governare l'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- La Spina A. – Majone G. (2000), *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- Levi-Faur D. (2003), *On The 'Net Impact' of the European Union Policy Process: The EU's Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National*, in «Comparative Political Studies», vol. 37, n. 1, pp. 3-29.
- Lindberg L. (a cura di), (1977), *The Energy Syndrome: Comparing National Response to the Energy Crisis*, Lexington, Lexington Books.

- Lowi T. (1964), *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in «World Politics», vol. 16, n. 4, pp. 677-715.
- (1967), *Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy*, in J.N. Rosenau (a cura di), *Domestic Source of Foreign Policy*, New York, The Free Press, pp. 295-331.
- Lucas N.J.D. (1977), *Energy and European Communities*, London, Europa Pubblication.
- (1979), *Energy in France. Planning, Politics and Policy*, London, Europa Publication.
- (1985), *Western European Energy Policies: A Comparative Study of the Influence of Institutional Structure on Technical Change*, Oxford, Clarendon Press.
- Marcou G. – Wollman H. (2007), *Les collectivités territoriales et l'énergie*, Paris, Cnrs Editions.
- Matlary J.H. (1997), *Energy Policy in the European Union*, London, Macmillan Press.
- Maul H.W. (1988), *Energy and Resource: The Strategic Dimensions*, in «Survival», pp. 500-518.
- McGowan F. (1990), *Conflicting Objectives in European Energy Policy*, in C. Crunch – D. Marquand, *The Politics of 1992: Beyond the Single Market*, Oxford, Blackwell, pp. 78-97.
- (1996), *Energy Policy*, in H. Kassim – A. Menon (a cura di), *The European Union and National Industrial Policy*, London, Routledge, pp. 132-152.
- Mény Y. – Thoenig J. (1991), *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Midttun A. (a cura di) (1987), *The Politics of Energy Forecasting*, Oxford, Clarendon Press.
- Ninni A. – Rullani E. (1985), *La politica energetica nella transizione: Francia, Germania e Regno Unito*, Milano, Franco Angeli.
- Padgett S. (1992), *The Single European Energy Market: The Politics of Realization*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 30, n. 1, pp. 53-75.
- Panebianco A. (1986), *La dimensione internazionale dei processi politici*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 431-492.
- Prontera A. (2008), *L'europeizzazione della politica energetica in Italia e Francia. Il cambiamento della politica elettrica fra pressioni europee ed evoluzioni nazionali*, Macerata, Edizioni Università di Macerata.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Russett B. – Starr H. (1997), *La politica mondiale. Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- Santoro C.M. (1990), *La politica estera*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 51-64.
- Strange S. (1988), *States and Markets*, London, Pinter.
- Schmidt S.K. (1998), *Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law*, in «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 1, pp. 169-184.
- Surel Y. (2000), *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, pp. 495-512.
- Talice (1986), *I settori contigui: i trasporti*, in M. Cammelli (a cura di), *Energia e regioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 185-213.

- Tebaldi M. (1999), *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna.
- Turner L. (1980), *Publishing and the Post-Petroleum Era: Some Reflection on a Sample of the Recent Energy Literature*, in «International Affairs», vol. 57, n. 1, pp. 107-112.
- Yergin D. (2005), *Energy Security and Markets*, in J. Kalicki – D. Goldwin (a cura di), *Energy & Security*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, pp. 52-53.

ANDREA PRONTERA ha conseguito il dottorato in Scienza della Politica presso l'Università di Firenze. Attualmente è assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Macerata, dove insegna Relazioni Internazionali. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni internazionali, la politica energetica, e l'europeizzazione. Su questi temi ha recentemente pubblicato, *L'europeizzazione della politica energetica in Italia e Francia. Il cambiamento della politica elettrica fra pressioni europee ed evoluzioni nazionali*, 2008, Macerata, Eum. INDIRIZZO: Università di Macerata – Dipartimento di Diritto Pubblico e Teoria del Governo – P.zza Strambi, 1 – 62100 Macerata.

[e-mail: andrea.prontera@unimc.it]