

DOCUMENTO DI LAVORO	2132/20
ottobre 1968	

LA POLITICA ENERGETICA DELLA
COMUNITA' EUROPEA

Convoglio

Roma 25,26 ottobre 1968

*

I PROBLEMI DI UNA POLITICA ITALIANA DELL'ENERGIA

Relazione di

LUCIANO CAFAGNA

Capo del Servizio Affari Economici,
Segretario della Programmazione,
Ministero del Bilancio

iai

istituto affari internazionali

iai

1. Il piano economico nazionale

I soggetti di un sistema di decisioni economiche in un ordinamento a economia mista sono, come è noto, di due tipi: pubblici e privati.

La misura, il rapporto, le capacità di influenza reciproca fra i due campi di decisione possono variare. Il "dualismo" però rimane anche in un ordinamento programmato. Il testo del programma economico nazionale italiano, approvato con legge dello Stato, afferma che la programmazione "non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri, se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione delle sue finalità". (S 18) E' da notare che il programma italiano distingue - in quanto centri decisionali - dalle amministrazioni pubbliche in senso stretto le "imprese ed enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria". Queste condividono una responsabilità a operare conformemente a gli obiettivi del programma, ma formulano autonomamente i loro programmi specifici che sono soggetti - da parte degli organi della programmazione - ad esame preventivo e ad esame dei risultati.

La risultante dei due ordini di decisione può essere vista come una "strategia del sistema" o dei suoi settori. Un programma economico nazionale (globale e/o settoriale) può assumere come propria questa "risultante", accrescendo gli elementi di influenza del pubblico sul privato e introducendo un elemento unitario nel dualismo decisionale. In tal caso si tende a "forzare" la risultante in una data direzione, senza annullare il pluralismo insito nel parallelogramma delle forze.

Individuare i segmenti comuni e quelli non comuni della strategia delle imprese e della scheda delle scelte di interesse pubblico è uno dei compiti preliminari per la definizione di una politica settoriale nell'ambito della programmazione. La politica economica dovrà tendere a rafforzare le possibilità del settore privato di percorrere i segmenti comuni e dovrà correggere, al livello di "strategia del sistema" le tendenze alle

quali questa si piegherebbe sotto la sola spinta delle scelte private, in termini aggiuntivi e/o correttivi.

Questo è il quadro entro il quale va discussa una "politica di settore", come quella dell'energia. Il programma economico nazionale prevede una definizione di "programmi settoriali", con indicazione di specifici obiettivi di sviluppo, da parte del CIPE (§ 195). Ma l'elaborazione relativa viene denunciata come ancora ad uno "stadio preliminare". Questa esigenza è comunque particolarmente affermata per taluni settori: alcune fondamentali industrie di base, tra cui quella energetica, e industrie che presentano spiccati problemi di razionalizzazione, ammodernamento, sviluppo tecnologico. A tutt'oggi sono intervenute numerose decisioni CIPE relative a vari settori industriali. Non è stato però ancora varato alcun "programma settoriale" vero e proprio. Pertanto non è ancora possibile, per il settore energetico come per altri, discorrere della politica relativa in termini di "programma settoriale". Il programma economico nazionale contiene però, per i settori appartenenti alle due categorie sopraindicate - e quindi per il settore energetico - "alcune indicazioni orientative. Ad esse si può fare riferimento, come punto di partenza, per individuare i problemi di una politica della energia in Italia.

2. Programmazione e Politica Energetica

Il settore energetico ha una posizione prioritaria in una politica di programmazione economica, sia per il ruolo che esso riveste sotto il profilo dei consumi produttivi, che dei consumi civili.

La scheda delle esigenze di interesse pubblico si articola nei seguenti punti principali:

- sicurezza delle disponibilità
- approvvigionamento "bon marché" e al riparo da oscillazioni di prezzi
- apertura sulle prospettive di progresso tecnologico
- interessi di settore di utilizzo non energetico di fonti di e

nergia

- condizioni ottimali della distribuzione (in relazione agli usi, al territorio etc.)
- "Last but not least", salvaguardia dagli inquinamenti.

Le "indicazioni orientative" fornite dal programma quinquennale di sviluppo in materia energetica (§ 196) sottolineano la necessità di distinguere l'azione possibile in questo campo nel breve e nel medio periodo da quella che occorre definire per il lungo periodo. I criteri ispirativi non mutano nei due ambiti cronologici. Ma alcune direttrici possono prendere rilievo solo in lungo periodo. Alla loro impostazione occorre però applicarsi già nell'immediato.

Nel breve e medio periodo risalta soprattutto l'esigenza di assicurare che il bilancio energetico italiano possa espandersi regolarmente in una struttura non soggetta sostanzialmente a variazioni di tendenza, e in un quadro di contenimento dei costi di riferimento.

Nel lungo periodo, invece, emergono i problemi di ricerca delle vie per una riduzione dello squilibrio fra il fabbisogno di energia primaria e le disponibilità interne di una riduzione dei costi di rifornimento.

Le indicazioni contenute nel programma quinquennale si rivolgono essenzialmente a questo problema di prospettiva. Ed è a tali ordini di problemi che conviene principalmente rivolgere l'attenzione, considerando in tutta la loro portata le conseguenze delle grandi modificazioni intervenute in questi ultimi lustri nel campo energetico.

3. L'energia e l'economia italiana: le premesse

Nella storia della economia italiana vi sono state due "rivoluzioni" nella struttura del bilancio energetico nazionale:

- a) 1894-1913 con l'introduzione della componente elettrica (essenzialmente idro-elettrica), particolarmente importante perchè veniva a ridurre la dipendenza dall'esterno per importa-

zioni di carbone;

- b) 1953-.... con l'affermarsi della preponderanza degli idrocarburi nel bilancio energetico. Nella copertura del fabbisogno energetico mondiale la quota degli idrocarburi (petrolio grezzo e gas naturale) ha superato ormai il 50%. In Italia nel 1950 carbone e ligniti incidevano per 1/3 circa e l'energia idroelettrica per 1/3 anch'essa, mentre il petrolio greggio non copriva che 1/5 del consumo totale di energia primaria. Oggi il petrolio greggio copre una quota che ha largamente superato la metà del complesso dell'energia primaria utilizzata. Questa svolta si è compiuta nella seconda metà degli anni '50.

Nell'una come nell'altra fase vi è stata una forte influenza di decisioni centralizzate. Nella "rivoluzione idroelettrica" operò in questo senso una "agenzia" extra-imprenditoriale di natura privatistica, quale la banca mista. Nella "rivoluzione degli idrocarburi" una "agenzia" pubblica l'ENI.

Nella rivoluzione idroelettrica, lo Stato svolse un ruolo prevalentemente passivo, e risulta carente la sua azione anche sul piano legislativo, nonostante le pressioni privatistiche per l'adeguamento della legislazione. (Furono attivi però gli enti locali attraverso l'iniziativa delle imprese municipalizzate). Nella rivoluzione degli idrocarburi, viceversa, ha svolto un ruolo attivo, principalmente attraverso l'ENI. Anche l'azione legislativa, in questa fase, è stata più dinamica.

Al contrario della prima "rivoluzione energetica" la seconda non ha comportato una sostanziale immissione di risorse naturali interne nel bilancio energetico, nonostante il gas naturale nazionale, e quindi è stata "passiva" sotto il profilo della bilancia dei pagamenti. Ciò ha rafforzato la esigenza di strumenti di azione pubblica diretta in questo settore. In sostanza la seconda "rivoluzione energetica" italiana ha ristabilito una tendenza all'aggravamento dello squilibrio fra fabbisogno d'energia primaria e disponibilità interne. Ciò è avvenuto

nel contesto di condizioni di sviluppo che permettono di considerare con occhio assai diverso di quello del primo cinquantennio della storia economica unitaria il problema dell'aggravio derivante alla bilancia dei pagamenti. Si può anzi dire che i criteri liberalizzatori con cui il tema degli scambi è stato affrontato dal dopoguerra siano stati un contributo essenziale al miglioramento del costo dei rifornimenti energetici del Paese. Tuttavia il problema sussiste ugualmente, anche se meno drammaticamente di un tempo (oltre tutto perchè comune a gran parte dei paesi industrializzati, a differenza di un tempo). E sussiste anche in considerazione del fatto che non è solo problema di struttura della bilancia dei pagamenti, ma anche di sicurezza di approvvigionamenti e di stabilità di tendenze nella bilancia stessa, e di stabilità di tendenza dei prezzi.

4. L'Energia e l'Economia Italiana: Problemi e prospettive

La seconda rivoluzione energetica italiana si inseriva nella intensificazione dello sviluppo economico del Paese avviatasi negli anni '50. Dal 1951 al 1967 il CNP annuo italiano è aumentato, a prezzi costanti, di 2,3 volte, a un tasso medio annuo del 5,5%. Il prodotto lordo annuo delle industrie manifatturiere è cresciuto, nello stesso periodo, di 3,3 volte, a un tasso medio annuo del 7,7%. Gli investimenti fissi lordi di 3,1 volte ad un tasso medio annuo di 7,3%. I consumi privati nazionali di 2,2 volte al tasso medio annuo del 5%.

Alcune industrie di base, come la metallurgica e la chimica, si sono sviluppate secondo misure assai superiori a quella media del settore manifatturiero: il prodotto lordo della metallurgia è cresciuto, nello stesso periodo, di 5,6 volte e quello della chimica di 7,4 volte. Il prodotto lordo della costruzione dei mezzi di trasporto di 4,8 volte. Nell'ambito dei consumi privati è emersa con particolare dinamismo la spesa per trasporti, aumentati di 4,6 volte a un tasso medio annuo del 10%, che supera ogni altro degli indici considerati.

I consumi complessivi interni di energia sono cresciù

ti nello stesso periodo, in quantità fisica di 3,6 volte. L'au-
mento è superiore a quello dell'indice relativo al prodotto
lordo della industria manifatturiera.

Fra i settori di utilizzazione finale dell'energia
consumata spiccano per il dinamismo degli incrementi medi an-
nui (riferiti al periodo 1955-1966) i trasporti aerei (26%) ma-
rittimi (17%) stradali (13%). L'uso industriale aumenta ad una
media annua dell'8,4%. Gli usi domestici, commerciali e dei ser-
vizi al 7%. Nella forma di utilizzo (carburante, combustibile,
elettricità) l'incremento maggiore si ha nei carburanti.

Così come la presenza produttiva dell'Italia nell'am-
bito CEE tende a crescere, sale pure la percentuale Italia dei
consumi complessivi CEE di energia. Dal 7,2% del 1950 si è pas-
sati nel 1965 al 15,8%.

La composizione dei consumi di energia si è fortemen-
te modificata, a seguito del crescente impiego degli idrocarbu-
ri. Tra il 1950 e il 1955 è fortemente salita la quota degli
idrocarburi in complesso, con una considerevole incidenza del
gas naturale. Successivamente la quota di quest'ultimo si è sta-
bilizzata, mentre continuava a crescere la quota del petrolio
greggio. Nel 1967 la composizione per fonti primarie (al netto
dei bunkeraggi internazionali e inclusi gli usi non energetici)
era:

Legna	2,2%
Carbone fossile e ligni te	12,2%
Gas naturale	9,5%
Petrolio greggio	70,3%
Combustibili nucleari	0,7%
Energia idro-geoelet- trica	5,1%

In conseguenza di questa modifica di composizione e
del crescente peso assunto dal petrolio greggio nel quadro del-
le fonti energetiche primarie consumate l'incidenza delle impor-
tazioni nelle risorse energetiche totali impiegate, si è venuta

sensibilmente accrescendo. In termini fisici, nel 1967, l'85% delle fonti energetiche primarie era di importazione.

Il programma economico per il quinquennio 1966-70 prevede che i consumi lordi interni di energia si sviluppino per il periodo in esame ad un tasso medio annuo del 7,5%. La maggior parte della domanda di energia continuerà ad essere soddisfatta dagli idrocarburi, la cui incidenza sul totale dei fabbisogni aumenterà ulteriormente; si prevede che nel 1970 la loro quota sarà di circa il 75% .

Stima dei consumi lordi di energia in Italia nel 1970
(esclusi i bunkeraggi)

Fonti di energia	'000 di t di fossile da 7.400 kcal	%
Carbone e lignite	14.785	11
Petrolio greggio	91.398	68
Gas naturale	10.753	8
Energia elettrica primaria	17.473	13
TOTALE	134.409	100

Questo elevato ritmo di aumento di consumi accentuerà la nostra dipendenza dall'estero per le fonti di energia; infatti le prospettive di sviluppo delle scarse risorse interne non sono tali da modificare, almeno nel breve termine, la struttura del nostro approvvigionamento energetico.

Alla fine del 1966 le riserve di petrolio greggio in Italia ammontavano a circa 42.000.000 di tonn., rispetto al 45.000.000 di tonn. risultanti alla fine del 1965. Anche nell'ipotesi favorevole di sostanziosi ritrovamenti che aumentino sensibilmente le nostre riserve e quindi la potenzialità di produzione, è probabile che, fino al 1970, questa si mantenga più o meno sugli stessi livelli del 1966. Nei prossimi anni pertanto dovremo fare ricorso a massicce importazioni di petrolio greggio.

Anche per quanto riguarda il carbone si ritiene che la sua produzione nazionale si mantenga sui livelli modesti de-

gli anni passati. Il profondo processo di sostituzione dei combustibili solidi da parte degli idrocarburi può essere parzialmente bilanciato dalle favorevoli prospettive di importazione offerte dal carbone americano, la cui stabilità di costo, insieme ad una adeguata organizzazione dei trasporti, potrebbe farlo giungere ai porti italiani ad un prezzo competitivo con quello dell'olio combustibile.

Le riserve di gas naturale, alla fine del 1966, erano valutate in circa 125 miliardi di m.c., cifra alquanto limitata in considerazione non solo dei nostri consumi attuali, ma anche del vasto mercato potenziale esistente in Italia per questa fonte.

Le ricerche di nuove risorse interne di gas naturale offrono prospettive abbastanza favorevoli, specialmente nella piattaforma continentale del Mare Adriatico. Anche in questo caso tuttavia, come per il petrolio, non sembra prevedibile che eventuali scoperte di nuovi giacimenti possano fare aumentare la produzione interna nel breve termine; è probabile anzi che questa venga gradualmente ridotta a partire da quest'anno.

D'altra parte, i vantaggi d'uso del gas naturale in alcuni settori, e l'esistenza di un vasto ed efficiente sistema di trasporti e distribuzione, rendono opportuna l'adozione di iniziative rivolte a mantenere al gas naturale una posizione non marginale nei nostri consumi di energia.

Si è deciso a tale scopo di ricorrere all'importazione che avrà inizio nel 1969, anno in cui arriveranno i primi quantitativi di gas naturale dalla Libia in base al noto accordo definito dall'ENI con la Esso.

In conclusione, il contributo delle risorse interne al nostro fabbisogno di energia nel 1970 sarà di circa il 20%.

Prendendo un rapido esame la provenienza degli approvvigionamenti, si rileva:

- il petrolio greggio necessario ai nostri fabbisogni del prossimo triennio proverrà dai paesi del Medio Oriente, dall'Africa settentrionale, dall'URSS ed altri. Questa diversificazio-

ne delle fonti permette la più ampia scelta dei greggi secondo le esigenze tecniche di lavorazione, contribuisce a mantenere una situazione di alta competitività e garantisce la sicurezza degli approvvigionamenti;

- il quadro degli approvvigionamenti di carbone mostra una certa concentrazione di rifornimenti dagli USA. Tuttavia il 1966 ha messo in evidenza una tendenza ad una maggiore diversificazione con sensibili aumenti di carbone dai paesi della CECA (specialmente dalla Repubblica Federale Tedesca), URSS e Polonia. Nei prossimi anni le provenienze rimarranno più o meno invariate, con qualche lieve ritocco percentuale a favore del Belgio che sembra mostrare un rinnovato interesse verso il nostro mercato.

Per quanto riguarda la disponibilità delle fonti, si è formulata l'ipotesi che permangano le attuali condizioni di approvvigionamento: si è cioè supposto che la copertura del fabbisogno energetico nazionale non potrà essere nei prossimi anni modificata sostanzialmente da particolari politiche dell'energia, in quanto queste possono esplicare i loro effetti solo nel lungo termine.

La crescente dipendenza dalle importazioni di fonti di energia, risultante dall'analisi della situazione italiana, è un elemento comune alla situazione economica dei paesi europei. Essa tuttavia è stata particolarmente grave in Italia ove al tempo dell'indiscusso predominio del carbone ha costituito un forte svantaggio per il passaggio del nostro paese da una economia agricola ad un'economia industriale. Tale fattore di inferiorità si è attenuato, particolare dopo la seconda guerra mondiale. Da un lato la produzione interna di energia idroelettrica e di gas naturale e il minor costo delle importazioni rappresentate sempre più dal petrolio hanno migliorato la posizione dell'Italia; dall'altro lato, i maggiori paesi industriali europei hanno subito un indebolimento della loro posizione di vantaggio per l'aumento delle importazioni di petrolio. Questo spostamento del

le posizioni relative dell'Italia e dei paesi industrializzati europei ha indubbiamente contribuito allo sviluppo industriale del nostro Paese.

Nel porre le basi dell'ulteriore sviluppo programmato dell'economia italiana si deve considerare anche la possibilità che il relativo vantaggio di cui l'Italia ha fruito recentemente scompaia e si ritorni ad una posizione di svantaggio simile a quella di un tempo.

L'esplorazione del sottosuolo nell'Europa nord-occidentale condotta negli ultimi anni ha rivelato sia grandi riserve di gas naturale sia la possibilità di altre scoperte in terra ferma e nella piattaforma continentale.

Si profila pertanto la possibilità che i paesi rivieraschi del Mare del Nord recuperino in parte quella posizione di privilegio dal punto di vista della disponibilità interna di energia di cui hanno goduto durante un intero secolo di sviluppo industriale e che era stata intaccata dall'ascesa del petrolio meno di venti anni fa. Il problema energetico che la continuazione dello sviluppo economico porrà all'Italia va dunque considerato sia nei suoi termini assoluti, sia in relazione alla situazione degli altri paesi che costituiscono l'ambiente economico nel quale opera il nostro Paese.

Lo sviluppo economico dell'Italia nei prossimi anni comporterà un tasso di aumento dei consumi di energia particolarmente elevato. A tale aumento dei consumi non corrisponderebbe, come già detto, quello della produzione delle fonti interne.

In tale situazione il basso costo del rifornimento energetico assumerà un'importanza ancora maggiore di quella che aveva nel recente passato, sia per contenere l'onere globale delle importazioni crescenti, sia per contribuire al mantenimento della capacità concorrenziale dell'industria italiana sul mercato interno e su quelli esteri.

5. L'Italia e la Politica Energetica Comunitaria

Le esigenze fondamentali di una politica energetica per l'Italia, sono pertanto in termini generali:

- a) assicurare nell'insieme un livello di approvvigionamenti pari alle previsioni dei consumi energetici dei prossimi anni, a un basso costo di rifornimento
- b) tendere alla diversificazione del bilancio energetico per
 - migliorare sicurezza approvvigionamenti
 - contenere l'aggravio di questa voce sulla bilancia dei pagamenti
 - assicurare nostra presenza nell'ambito delle più avanzate prospettive tecnologiche del settore energetico
 - permettere l'aderenza delle fonti disponibili alle diverse esigenze d'impiego
- c) consentire alle regioni meridionali disponibilità energetiche a condizioni tali da favorire il conseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale posti dal Piano
- d) tenere conto delle complementarità esistenti fra la produzione energetica ed altri settori produttivi (p. es. petrolchimica).

6. Gli strumenti per una politica energetica italiana sono:

- a) azione legislativa (disciplina etc.)
- b) azione amministrativa (nell'ambito della quale spicca la esecuzione dei programmi infrastrutturali interessanti il settore)
- c) impresa pubblica (ENEL, ENI)

La presenza di grandi imprese pubbliche operanti in questo settore è l'elemento caratterizzante del quadro degli strumenti per una politica energetica italiana.

7. In base alle esigenze generali di una politica energetica per l'Italia, i problemi, distinti per i singoli comparti, appaiono i seguenti:

a) Comparto petrolifero

- importazioni di greggio in generale
 - problema della modifica e aggiornamento norme materia doganale
 - opportunità o meno di una disciplina delle importazioni
 - costi di trasporto. Problema dell'efficienza funzionale e strumentale dei porti
- approvvigionamento dell'impresa pubblica
 - problemi generali di politica estera nei confronti dei paesi produttori
 - promozione di ricerca all'estero. Fondo dotazione ENI.
- investimenti nella raffinazione. Problemi posti dalla flessione del tasso di utilizzazione degli impianti. Prospettive della raffinazione comune
- distribuzione . Disciplina della distribuzione.
- riserve di sicurezza

b) Comparto gas naturale

- sfruttamento delle risorse interne. Legge per la ricerca nella piattaforma continentale (1967)
- importazioni. Valutazione delle varie aree
- problemi di trasporto
- problemi di selezione delle utenze

c) Comparto produzione elettrica

- fonti primarie tradizionali e fonti primarie nuove (nucleari)
- programmi nucleari. Decisione CIPE agosto 1968
- sviluppo degli investimenti ENEL nell'ambito della produzione da fonte primaria tradizionale
- programma di elettrificazione rurale
- politica tariffaria ENEL
- politica fiscale sull'energia elettrica

d) Comparto carbone

- impiego del carbone da vapore americano.

8. Politica energetica italiana e politica energetica comunitaria

- La scheda delle esigenze di interesse pubblico a livello nazionale è coincidente con quella che può essere stabilita a livello comunitario
- Una serie di problemi, concernenti i diversi comparti considerati, potrà trovare più vantaggiosa soluzione entro un ambito comunitario piuttosto che entro un ambito esclusivamente nazionale
- In Italia però non esistono importanti problemi di riconversione connessi alla evoluzione compositiva del bilancio energetico (carbone)
- In Italia l'esistenza di un forte ente pubblico operante nel settore idrocarburi costituisce un mezzo diretto per equilibrare i problemi derivanti dalla politica dei "gruppi integrati" in materia prezzi.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10202
24 APR. 1991

BIBLIOTECA