Corso di Laurea magistrale in
Relazioni Internazionali
Comparate

Tesi di Laurea

Inversione Energetica Americana.

L'influenza della *lobby* del petrolio sulle politiche energetiche della presidenza Reagan

Relatore

Ch.mo Prof. Duccio Basosi

Correlatrice
Ch.ma Prof.ssa Stephanie Novak

Laureanda/o
Natasha Colombo 989372

Anno Accademico

2018 / 2019

INDICE

Abstract p.1

Introduzione p.6

1. Le *lobby* negli Stati Uniti: un'analisi storica e teorica p.9

1.1 Lo sviluppo storico delle *lobby* negli Stati Uniti p.10

1.2 La nascita dei *Political Action Committee* p.19

1.3 Il funzionamento e l'attività delle *lobby* p.24

1.3.a.1 Categorizzazione delle *lobby* p.24

1.3.a.2 Come varia il lobbismo all'interno degli Stati Uniti? p.25

1.3.a.3 Perché i legislatori lavorano con le *lobby*? p.27

1.3.a.4 Il rapporto tra le compagnie e le *lobby* p.29

1.3.a.5 Quali attività svolgono le *lobby*? p.33

1.3.a.6 Come si misura l'influenza di un lobbista? p.39

2. *Big Oil* negli Stati Uniti: gli sviluppi dell'industria dalla Standard Oil Co. fino agli anni Ottanta e la sua relazione con il governo p.41

2.1 Dal monopolio all'oligopolio: la dissoluzione della Standard Oil Co. e lo Sherman Antitrust Act p.44

2.2 La paura della fine del petrolio p.46

2.3 La formazione di un cartello e l'avvicinarsi della crisi p.48

2.4 Il 'lungo decennio' delle crisi: dall'aumento dei prezzi del petrolio del '73 al crollo dei prezzi dell'86 p.57

2.5 Come l'industria petrolifera esercita la sua influenza p.67

3. Le politiche energetiche da Nixon a Carter: verso la transizione p.75

3.1 La relazione tra gli Stati Uniti e l'energia p.75

3.2 Le agenzie federali coinvolte p.80

3.3 Le politiche energetiche dell'amministrazione Nixon e Ford p.82

3.4 Le politiche energetiche dell'amministrazione Carter p.95

4. La presidenza Reagan e il mancato sostegno alla differenziazione energetica p.106

4.1 Reagan e la sua entrata in politica p.106

4.2 La campagna elettorale del 1980 p.108

4.3 La presidenza Reagan p.109

4.4 Il *New Federalism* e il primato del mercato libero nel campo dell'energia p.115
4.4.a.1 I personaggi più influenti p.121
4.4.a.2 Il cambiamento del personale e la riorganizzazione delle agenzie e dei dipartimenti p.125
4.4.a.3 I controlli sul petrolio e sul gas naturale p.128
4.4.a.4 Ambiente e sfruttamento delle terre p.138
4.4.a.5 Le energie rinnovabili e il risparmio energetico p.143
Conclusione p.150
Bibliografia p.153
Appendice 1 p.164
Appendice 2 p.168

ABSTRACT

The administration of President Ronald Reagan marked a shift in the Republican party and cabinet's focus: the government had previously gained a significant amount of influence and power in the field on energy policy, but Reagan promised the American people that government would once again take a step back and let the market decide for itself. Energy policies went from being autonomous and worthy of being considered policies in their own rights to being mere instruments in the grand national and international economic scheme. The limited interest of President Reagan in the field of energy policies derived considerably from his overall ideology regarding the market and the government. This ideology led the President to appoint individuals in the main government energy positions, who were responsive to his input. He surrounded himself in government and within his close advisors of people who reflected his interests. The resulting energy policies or, in some cases, lack thereof, seem to be a direct result of these appointments. Often the policies coming out of the agencies and departments were lacking precision and adequacy. Many of these appointees were linked to major oil companies, an obvious and immediately recognizable example being Vice President George H. W. Bush. One of the most important characters was also oilman Michael T. Halbouty, Reagan's so-called energy 'guru'.

The influence these companies and the petroleum industry in general have had on the Reagan administration's policy cannot be easily proven. Despite this, it is plausible that they have exercised some influence or have exploited the presence within the Oval Office of a president ideologically and politically aligned with their interests. The aim of this work is to look for evidence supporting either case, especially in the context of the pivotal role president Reagan's presidency had in redirecting the United States towards the pre-1973 policies and energy consumption levels. In light of the role that this diversion seemed to have played in the overall ideological shift that happened in the United States in the 80s, it rehabilitated the reputation of the Republican party, after the Watergate scandal of 1974, and it paved the way for the next Republican administrations of the Bush family, which arguably continued on the ideological path that Reagan opened up.

To make the analysis cohesive and comprehensive, the work is divided in four main chapter. The first chapter deals with retracing the history of lobbies in the United States from its origins in the beginning of the 20th century till the end of the 1980s. Besides the historical perspective, it is also relevant to analyse the theoretical approach to the study of organized interest and lobbying. The activities and instruments used by lobbies are in fact very different and are often kept as hidden and seemingly irrelevant as possible, as they want to pass under the radar. Lobbying activities started to

appear in the mid-19th century and, as the economy and industrial power of the United States grew, they grew accordingly. As lobbies started to become relevant and influential, the state and then federal governments felt the need to tackle this problem and the 20th century was filled with a series of anti-lobbying laws, with a significant step being the Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, the Federal Election Campaign Act of 1971 (and its 1974 amendments) and the Ethics in Government Act of 1978. The second half of the 20th century saw the birth of Political Action Committees, whose objective was to collect funds to support election campaigns. The relation between lobbies and PACs is close and they are often two sides of the same coin. The term lobby itself has never been clearly defined, and often, even the legislative and judiciary branches, have not provided a comprehensive definition of the term. Lobbying as a job is very diversified and the activities that a lobbying firm does on a regular basis are many. Therefore, to understand the historical and legislative developments of lobbies in America, it is necessary to provide a more theoretical and general introduction of these entities. Consequently, after a historical introduction, the work takes a more theoretical approach, looking at the main activities of a lobbyist and the difference between direct lobbying and indirect lobbying. The most relevant activities, especially in the context of the present work, are providing information, data and technical knowledge, and partly financial support. The work then looks at the reasons why legislators and companies cooperate with lobbyists and tries to question how to efficiently measure the real influence of a lobby.

The second part focuses more deeply on the oil lobby, so-called *Big Oil,* the major companies involved, namely the Seven Sister, and the relationship between American politics and government and said companies. In this context, it is also important to take into account American independent oil companies and their conflicting relationship with the oil lobby itself, because a policy may benefit the major oil companies, but hinder the activities of independent producers and vice versa. The history of the American oil industry has been characterized since its inception by a more or less clear division between these two actors in the oil industry, and differently from other countries, in the United States independent producers have always been an important and economically relevant actor. The turning point in the history of the American oil industry, was the birth of Rockefeller's Standard Oil Co., from which five of the Seven Sister spawned. Not only did Standard Oil Co. represent a key factor in the development of a new model of oil production in the United States, becoming the first integrated company, but its eventual downfall played a key role in the field of the legislative and political developments in antitrust and lobbying matters. The Sherman Anti-Trust Act and the Supreme Court-mandated dissolution of Standard Oil Co. moved the United States oil production from a monopoly to

an oligopoly, creating only marginal competition in the market. During the first half of the 20th century, these new powerful American oil companies consolidated their power and started to venture out of the United States, mainly in the Middle East. The Second World War and its post-war period proved to be relevant for the development of American industry and for regaining that role that seemed to be in decline after the Great Depression. In the 1950s and 60s, federal and state agencies continued to set prices, control imports and domestic production. At the end of the decade, a series of special exemptions allowed certain oil companies to get around federal regulations on import restrictions; at the same time, American oil fields started to run low on oil. The end of the decade was also marked by the environmental movement, that started to come to the forefront, especially after events like the Santa Barbara Canal Oil Spill of 1969. The American people wanted concrete actions against oil companies and the risks that their operations posed. New environmental laws were passed and increased costs for the companies, because of insurance requirements, restrictions on operations and taxes, as well as limitations on the development of new projects. Meanwhile, the creation of OPEC in 1960 slowly gave way to a substantial shift within the international oil industry and in the relationships between the producing states, importing state and international oil companies. The ‘70s is the decade of the energy crises, of '73 and then of '79, two moments in history that forced the United States government to come to terms with their dependence on foreign, mainly middle-eastern, imported oil. Policy developments during the Nixon administration led to a tightening of the oil markets, an increase in prices and the need to increase domestic production. The government had to develop, for the first time in its history, a cohesive energy policy to tackle the fuel shortages that the country was facing and to set up a system aimed at strengthening American energy independence. After the 1973 oil crisis, another rise in prices came at the end of the decade and, as for the previous one, the reason stemmed from the Middle East, in this case Iran. In the mid-80s, America faced the opposite problem, as world oil prices fell between 1985 and 1986, worsening the once-improving American energy balance, as more oil began to be imported again from the Middle East. In general, the history of the American oil industry remains closely linked to the development of antitrust legislation in the United States and the crises of the 70s brought to light the problem of the development of an oligopoly in the industry. Thus, a new era of antitrust began as the public and congressmen sought to dismantle the ‘cartel’ deemed responsible for the increase in oil prices.

Once the history of the oil industry in the US and its relationship with government is analysed, it is important to examine the energy policies that the Nixon, Ford and Carter administrations have proposed, passed and endorsed. Overall, in the United States the issue of energy planning was never

particularly relevant for the government, as the private sector took care of it independently. Energy seemed to be abundant and never-ending and the public started to view access to unlimited energy as a birth right. The development of the industry and of the economy in the mid-20th century only increased the demand for energy, while the domestic production of fuel stalled. Even before the oil crisis of '73, the Nixon administration was facing the issue of increased dependence on oil imports and decreased domestic production. While he removed previous oil import quotas, he put a cap on domestic oil prices, which, after OPEC increased the price of crude oil in 1973, contributing to a further stagnation of American production. He was a strong supporter of *Project Independence*, aimed at making America energy independent, and contributed to an increase in government involvement and spending in the energy sector. This was furthered by his successor, Gerald Ford (1974-1976), who continued many of Nixon's policies during his stay at the White House. With the election of Jimmy Carter to the presidency (1977-1980), energy took the centre stage and became a primary focus for the administration. Carter was a strong supporter of conservation and the development of renewable energies. He increased considerably the involvement of the federal government in the energy sector and symbolically installed solar panels on the White House roof. Carter concluded a decade in which the United States was starting to shift towards a more mixed-energy supply and energy planning was taking central stage in federal policies.

This shift was halted with the election of Ronald Reagan as president (1981-1988). He was a strong conservative and ideologically driven President, whose main focus was the economy. The ideology underlying his policies consisted of two main ideas: supply-side economy and 'New Federalism'. His idea of supply-side economy was the drive behind his support of the deregulation of oil and gas prices and the reduction of incentives and federal support for renewable energies and conservation. The market and private sector had to handle the commercialization of energy, as only the inner forces of the market were able to adequately allocate resources and support economically sound energy production. It was his belief that the market, free to adjust only on the bases of its own internal mechanisms and forces, would efficiently allocate scarce resources. The intervention of the government was only inhibiting those mechanisms. It was in this context that, decreasing corporate taxes, would come into play as a way to leave industries more capital to invest. This capital would later 'trickle down' and bring economic benefit to the workers. Tied to this economic philosophy was his 'New Federalism' and the decrease in size of the federal government. Reagan aimed at devolving a considerable amount of power back to state governments and the private sector. He wanted to strengthen the state and local governments by diverting federal power, coupled with an increasing

reliance on individual entrepreneurship. These ideas had an impact on many of the policies promoted by the Reagan administration, who promoted budget cuts, tax cuts, restructuring of federal agencies, selective hiring and personnel cuts. Energy conservation and renewable energy development were deeply affected, solar and synthetic fuels being hit the worse. Environmental regulations were loosened, or tried to, and the sale of leases of public lands for exploration and development was highly promoted. The most symbolic acts of this reversal in federal involvement in the energy sector were the attempted dismantlement of the Department of Energy, established in 1977 during the Carter administration, and the removal of the solar panels from the roof of the White House.

Several individuals who were involved with the Reagan administrations had ties to the oil industry, such as George H. W. Bush and Michael T. Halbouty. Reagan also relied for information and insight on think tanks and institutions like the Heritage Foundation, which was financially supported by right-wing, conservative private foundations, often connected with oil interests. However, an analysis of several articles, books and documents of the administration does not conclusively prove that the major oil companies had a direct influence on the energy policies of the Reagan administration. According to the analysis provided in this work, it seems more likely that the oil companies supported Reagan because their interests seem to fit into his political ideology and agenda, therefore taking advantage of an ideologically aligned president in the White House. Reagan seemed to have developed his core ideas when he was still in Hollywood and before having any substantial contact with the oil industry. Therefore, the analysis concludes that the major oil companies and president Reagan were often politically aligned, but not necessarily because one directly influenced the other, but because many of the interests of the oil companies fit in the ideological framework that underpinned most of the administrations decision.

INTRODUZIONE

La figura di Reagan è stata spesso rivisitata nella cultura popolare, come la figura di un presidente di 'seconda categoria', così come anche le sue capacità di recitazione, e facilmente malleabile. L'esempio che viene più facilmente in mente rimane il riferimento che ne venne fatto nel film del 1985 *Ritorno al Futuro* di Robert Zemeckis e Steven Spielberg. Quando il protagonista torna indietro nel tempo e finisce nel 1955, il suo amico e mentore Doc Brown rimane scioccata dal fatto che il presidente nel 1985 fosse proprio Ronald Reagan:

Doc Brown: Dimmi, ragazzo del futuro, chi sarà il Presidente degli Stati Uniti nel 1985?
Marty: Ronald Reagan.
Doc Brown: Ronald Reagan? L'attore? E il vicepresidente chi è, Jerry Lewis? Suppongo che Marilyn Monroe sia la First Lady e John Wayne il Ministro della Guerra!

Forse sorprendentemente, ma lo stesso presidente Reagan era un enorme fan del film, alcune delle cui citazioni più famose riutilizzò in diversi dei suoi discorsi. La sorpresa mostrata nella scena del film è indicativa del cambio culturale che accompagnò l'elezione di Reagan, un presidente in un cui mancavano tutte le caratteristiche che avevano rappresentato i presidenti precedenti. Proprio per questo motivo, Reagan è stato spesso rappresentato dai media come un 'burattino', controllato alternativamente dal gruppo di cui faceva comodo parlare al momento. Un trattamento simile da parte dei media fu da sempre riservato all'industria petrolifera. Sin dalla sua nascita furono rari i casi in cui, agli occhi del pubblico, veniva vista positivamente, o anche solo neutralmente. Reagan riuscì a farsi eleggere grazie alla sua capacità di apparire come uno del popolo, l'americano medio. Questa sua assimilazione all'interno del pubblico lo rese l'esatto opposto di quel governo intrusivo che invece rappresentava Carter. La sua vittoria aprì la porta ad un rafforzamento del partito repubblicano e a due importanti successive amministrazioni, quelle della famiglia Bush. L'ideologia di Reagan era fortemente conservatrice e antigovernativa, anche nel campo energetico. L'industria petrolifera, che usciva da decenni di ristrutturazione del mercato internazionale e due crisi di considerevole importanza, trovò in Reagan un alleato. La stretta relazione tra l'amministrazione Reagan e l'industria petrolifera viene quasi vista come scontata, anche se meno palese di quella tra Bush e l'industria. L'obbiettivo di questo elaborato è quindi quello di andare a ricercare l'esistenza o meno di un'effettiva influenza da parte dell'industria petrolifera sulle politiche energetiche di Reagan, inserendole nel più ampio contesto del cambiamento che l'amministrazione Reagan portò a livello di pianificazione energetica negli Stati Uniti. Il focus sulle politiche energetiche di Reagan è stato scelto proprio in virtù di quella 'inversione energetica' che viene nominata nel titolo dell'elaborato. Con l'espressione 'inversione energetica' si

vuole indicare quel cambiamento di rilevanza nella pianificazione energetica e il coinvolgimento del governo nel campo della produzione e distribuzione energetica che avvenne negli anni Settanta e Ottanta. Prima della crisi del 1973, l'energia veniva considerata come un bene venduto dal mercato privato e le uniche politiche riguardavano il controllo delle importazioni di petrolio straniero. Durante gli anni Settanta invece l'energia diventò un tema fondamentale nell'agenda politica del governo federale. Quest'ultimo iniziò ad essere maggiormente coinvolto nella pianificazione energetica, aumentando gli incentivi alla produzione di energia da fonti alternative e alla conservazione. Emblematica fu la creazione del Dipartimento dell'Energia da parte dell'amministrazione Carter nel 1977. In generale, negli anni Settanta, l'energia era al centro delle preoccupazioni degli americani. Con l'inizio del nuovo decennio, le crisi sembravano ormai un lontano ricordo e l'energia perse la rilevanza politica che aveva guadagnato negli anni precedenti. Questa perdita è chiara nel limitato interesse che Reagan aveva per il coinvolgimento governativo nel settore dell'energia. Emblematica fu la sua decisione di rimuovere i pannelli solari installati sul tetto della Casa Bianca durante la presidenza Carter e il suo tentativo di smantellare il Dipartimento dell'Energia. Sotto Reagan tornò ad essere gestita quasi come prima della crisi del '73 e il graduale aumento d'importanza che aveva guadagnato a livello governativo durante gli anni Settanta venne notevolmente rallentato da Reagan e dalle amministrazioni repubblicane successive.

L'elaborato si strutturerà quindi in quattro capitoli, con l'obbiettivo di fornire una base teorica per procedere all'analisi critica delle fonti raccolte e di confermare o meno le ipotesi fatte sulla relazione tra il presidente Reagan e le compagnie petrolifere. Nel primo capitolo andrò ad analizzare storicamente e teoricamente lo sviluppo delle *lobby* negli Stati Uniti. Da un punto di vista storico andrò a ripercorrere quello che fu il loro sviluppo iniziale negli Stati Uniti dall'inizio del XX secolo e gli sforzi legislativi per normare e, parzialmente, limitare il potere e l'influenza delle *lobby*; parlerò poi brevemente dello sviluppo dei *Political Action Committee*, che caratterizzarono gli anni Settanta e Ottanta. Dal punto di vista teorico spiegherò la struttura, le funzioni e i metodi utilizzati dalle *lobby*, nonché la loro relazione con il mondo industriale e quella con il mondo governativo.

Nel secondo capitolo andrò invece a ripercorrere brevemente lo sviluppo dell'industria petrolifera americana, per poi focalizzarmi sui cambiamenti interni al sistema petrolifero mondiale degli anni Sessanta-Settanta, con particolare attenzione agli eventi che portarono alla crisi petrolifera del 1973 e al cambiamento di relazione tra i paesi produttori e le compagnie petrolifere, fino ad arrivare all'*oil glut* del 1986. Infine, analizzerò le tecniche utilizzate dalla lobby del petrolio e l'influenza che essa ebbe sull'amministrazione Nixon e Carter.

Il terzo capitolo si concentrerà su un'analisi delle politiche energetiche dell'amministrazione Nixon, Ford e Carter, ossia le politiche riguardanti la produzione, distribuzione e consumo di energia. Il fatto che l'energia sia un campo così vasto, fa sì che coinvolga molteplici settori dell'economia e del governo, e quindi verranno prese in considerazione anche politiche che non sono strettamente energetiche, come le riforme fiscali. Partendo da una breve introduzione sulla storia della pianificazione energetica negli Stati Uniti, passerò ad analizzare le decisioni e le leggi più importanti che vennero approvate dalla fine degli anni Sessanta alla fine degli anni Settanta. La rilevanza di questo excursus sulle amministrazioni precedenti vuole andare a porre le basi per sottolineare il cambiamento di rotta che venne operato dall'amministrazione Reagan, in seguito.

Il quarto capitolo si concentrerà sulle due amministrazioni Reagan. Dopo una breve ma importante introduzione sulla carriera politica di Reagan pre-presidenza, ossia gli anni come governatore delle California e la campagna elettorale del 1980, procederò ad un excursus della sua presidenza e della sua ideologia, fortemente in contrasto con quella del suo predecessore. Proseguirò nell'analisi applicando la sua ideologia al settore energetico e dividendo le sue politiche in quattro campi principali: la riduzione del personale; il controllo del petrolio e del gas; lo sfruttamento delle terre e dell'ambiente; le energie alternative e il risparmio. All'interno di ogni sezione andrò a sottolineare come l'industria abbia o meno sostenuto o giovato delle decisioni prese dal Presidente, per poter chiarire la natura della relazione tra il Presidente e l'industria petrolifera, per poi concludere l'elaborato andando ad indicare se le informazioni riportate confermano o meno la presenza di un'influenza diretta dell'industria petrolifera su Reagan.

1. Le *lobby* negli Stati Uniti: un'analisi storica e teorica

"Il denaro è il latte materno della politica"

- Jesse Unruh

Questa citazione del politico Jesse Unruh inquadra la rilevanza delle *lobby* e dei gruppi di interesse nel sistema politico statunitense. Prima di procedere con l'analisi teorica e storica della nascita e dell'evoluzione delle *lobby*, con focus sul contesto statunitense, è necessario operare una differenziazione e un chiarimento sulla distinzione di significato tra *lobby* e gruppi di interesse. Anche all'interno della letteratura di settore questi sono termini utilizzati spesso in maniera quasi intercambiabile; tuttavia, al fine di rendere chiara l'analisi in questo e nei successivi capitoli, è importante sottolinearne alcuni caratteri distintivi.

Quando si parla di gruppi d'interesse si parla dell'associazione volontaria di soggetti che hanno caratteristiche e idee di ordine pubblico in comune (Nownes, 2006: 6). In questa definizione però non vengono inclusi molti degli interessi rappresentati dalle *lobby* presenti a Washington, nonché quelli maggiormente rivelanti per il presente elaborato, ossia quelli che riguardano il mondo industriale e degli affari. Anche per questo motivo, Schlozman & Tierney (1986) hanno sentito la necessità di parlare di 'interessi organizzati', anziché di 'gruppi d'interesse', per descrivere quelle organizzazioni che tentano di influenzare il governo (*ibidem*). I gruppi d'interesse sono stati definiti anche 'la terza camera', da cui deriva il nome di un noto libro di Alan Rosenthal del 1993, libro utilizzato durante la scrittura del presente elaborato. Questa 'terza camera', non avendo uno status in alcun modo ufficiale secondo la Costituzione statunitense, ha però un forte impatto sull'attività delle legislature statali e del Congresso federale degli Stati Uniti ed è in grado di condizionare lo sviluppo di nuove leggi (Franco, 1988: 79).

Non è possibile invece fornire una definizione univoca di *lobby*. Si trovano infatti definizioni diverse a seconda che la stessa venga fornita da uno studioso di politica, un legislatore o un lobbista, e spesso non si trovano definizioni omogenee neanche tra appartenenti allo stesso settore. Un lobbista, per esempio, descrive il suo ruolo dicendo che egli:

> *is an advocate for his clients just like a lawyer. If he signs on with clients, he signs on to help them achieve their interests. It could be that they only want to protect themselves against adverse legislation. They are affected vitally in their daily lives and their welfare by what happens across the street* (The Third House, 1993: 20).

Uno dei più importanti studi di lobbisti di Washington ha invece definito la sua attività come "*stimulation and transmission of a communication*", enfatizzando il ruolo essenziale che la comunicazione ha nello svolgimento di quest'attività (The Third House, 1993: 20). Nel 1987 l'Associazione Nazionale dei Lobbisti, 'la *lobby* delle *lobby'*, disse che la loro attività rappresenta "idee ed interessi in competizione, individui a favore e contro di essi, e la traduzione delle idee in decisioni politiche e in leggi. *Lobbying* non è la vendita delle influenze o l'acquisto di voti" (Brancoli, 1990: 40). Nownes (2006: 5-6) definisce l'attività di *lobbying* come "*an effort to influence the policy process/ what the government does"*: con questa definizione si vuole spiegare il termine, seppure fornendone una descrizione volutamente ampia; questa scelta è stata operata per sottolineare come il lobbismo rappresenti una serie di attività compiute lungo un periodo di tempo e non una singola attività compiuta in una situazione precisa.

In questo primo capitolo procederò innanzitutto ad un excursus storico sulle origini del fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti fino agli anni Ottanta. In tale contesto, è opportuno dedicare una sezione alla nascita e allo sviluppo dei PAC (*Political Action Committee*), visto l'impatto che ebbero sul sistema dei finanziamenti alle campagne elettorali. In seguito, svolgerò un'analisi teorica riguardante la struttura interna delle *lobby*, le caratteristiche della relazione tra legislatori e *lobby* e tra aziende e *lobby*, le diverse azioni che i lobbisti svolgono per influenzare i legislatori e l'effettività di questa influenza. In quanto il focus temporale dell'elaborato nel suo complesso sono gli anni Ottanta, l'analisi del fenomeno delle *lobby* effettuata in questo primo capitolo non prenderà in considerazione sviluppi legislativi e di altra natura successivi alla seconda amministrazione Reagan.

1.1. Lo sviluppo storico delle *lobby* negli Stati Uniti

Lo sviluppo del fenomeno delle *lobby* negli Stati Uniti ha la sua vera e propria origine nel XX secolo. Nel suo libro "Lobby: Il Parlamento Invisibile", Massimo Franco procede ad un'analisi storica del fenomeno, iniziando dalla prima metà del XIX secolo. Identifica una prima traccia dell'uso del termine *lobby*, simile all'uso che ne viene fatto nella seconda metà del XX secolo, nel 1829, quando alcuni giornali dello Stato di New York parlarono di *lobby agents*. Secondo Merrian-Webster, il termine *lobby* e i suoi derivati avrebbe origine dal fatto che i personaggi coinvolti svolgessero le loro attività nei corridoi (in inglese *lobby*) degli edifici governativi. Questi personaggi sostenevano di poter aiutare alcune aziende ad ottenere determinati privilegi fiscali. Quest'attività finì quindi brevemente per diventare una professione e i lobbisti divennero una categoria indispensabile per qualsiasi gruppo organizzato desideroso di essere ricevuto e ascoltato dagli organi governativi. Il termine divenne così

sinonimo di interessi organizzati, proprio perché tramite di essi si tentava di esercitare pressione sul Congresso. Fu così che già nel 1932 si iniziò a parlare di *lobbyists* a Washington (Franco, 1988: 21-23; McCutcheon, 2014; Scott, 2014: 24). Il verbo stesso *to lobby* finì per voler dire "premere sul Congresso per condizionare le leggi" (Franco, 1988: 23). Anche i politici si resero presto conto del fatto che le *lobby* avevano una lunga storia a livello federale, ma soprattutto a livello statale. Nel 1849 Hugh Burns, il presidente provvisorio del Senato in California, volle ricordare che "i lobbisti sono arrivati qui nella capitale addirittura prima di noi" (Franco, 1988: 24). Infatti, se si va ancora più indietro nel tempo, il primo atto di *lobbying,* identificabile come esempio della moderna pratica dallo stesso nome, risale al 1789. In quell'anno, la Società di Filadelfia per la promozione dell'industria nazionale, mandò dei propri 'ambasciatori' al Congresso, per ottenere delle norme maggiormente vantaggiose (Franco, 1988: 25).

Arrivati a metà dell'Ottocento, si verificò il primo di una lunga serie di scandali che giunsero fino agli anni Ottanta del secolo e poi andarono anche oltre. In quel primo storico scandalo, quattro politici furono espulsi dal Congresso a causa di tangenti ricevute per modificare i propri voti in alcune sedute. Il sistema funzionava offrendo il proprio voto a chiunque offrisse la somma maggiore (Handling, 2014: 415; Franco, 1988: 25). Questo scandalo riguardò il governo federale ma, come detto in precedenza, molto spesso le *lobby* erano più forti a livello statale. Durante la seconda metà dell'Ottocento, si assistette ad un forte sviluppo economico negli Stati Uniti e il governo, in particolar modo quello federale, ebbe alcune difficoltà nel controllare tale processo di sviluppo; questo sviluppo industriale, portò a sua volta un rafforzamento e ampliamento delle attività dei lobbisti aziendali (Scott, 2014: 26). Due esempi del lobbismo del tempo sono Samuel Colt e la famiglia Vanderbilt. Samuel Colt, noto produttore di pistole, aveva lobbisti noti come "onnipresenti", che frequentavano assiduamente le sedute del Congresso nelle quali si dibatteva di permessi per le pistole e maggiori controlli nell'emissione dei porti d'arma. I Vanderbilt, proprietari di un impero del trasporto marittimo e ferroviario, mandarono a Washington i loro lobbisti per far sì che la legge sulle ferrovie intercontinentali non venisse approvata. Tale legge avrebbe infatti danneggiato il sistema postale via mare che la famiglia controllava (Franco, 1988: 26).

Come vedremo nel resto di questo capitolo, l'evoluzione del lobbismo può essere separata a grandi linee in momenti storici in base alla legislazione approvata e ognuno di questi momenti fu caratterizzato da un personaggio di spicco. A metà dell'Ottocento, il principale lobbista era Samuel Cutler Ward. Secondo la biografia fornita dagli archivi della New York Public Library e contenuta come introduzione della raccolta di sue lettere:

> *(...) He was settled in Washington, D.C., where he engaged in the lucrative business of lobbying the government for financiers. He was known as a charming gourmet, and his success as a lobbyist earned him the epithet "King of the Lobby"* (New York Public Library, 2020).

Con l'emergere di questi personaggi e la maggior consapevolezza di questo fenomeno, vi furono anche i primi tentativi di arginarlo e di limitare l'invadenza dei lobbisti. Quest'ultimi si resero però rapidamente conto del fatto che il luogo dove era più opportuno a fare pressione non era tanto Washington, quanto le città, gli Stati, e i relativi deputati, dove i propri clienti avevano interessi radicati. Il lavoro dei lobbisti si iniziò a concentrare quindi in gran parte sulle commissioni che legiferavano sui singoli specifici problemi (Franco, 1988: 27; Scott, 2014: 28).

Si assistette così allo sviluppo del fenomeno in direzione opposta e l'attività di *lobby* divenne in poco tempo di interesse per i legislatori. Il fatto però che sia stata usata una molteplicità di definizioni per descrivere il fenomeno nelle leggi dei diversi Stati rifletteva "la difficoltà di controllare un fenomeno senza demonizzarlo" (Franco, 1988: 28). Infatti, con la promulgazione delle leggi sul *lobbying* l'obbiettivo era quello di moralizzare e regolare l'attività senza però distruggerla. Una sua totale distruzione sarebbe andata inoltre contro il primo emendamento (Franco, 1988: 28; Scott, 2014: 30). Il primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America recita:

> *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*

La rilevanza del primo emendamento nel contesto delle *lobby* riguarda il "diritto delle persone di riunirsi pacificamente in assemblea e di fare petizioni al governo per la riparazione dei torti". Questi diritti furono sanciti per difendere i singoli cittadini dall'oppressione e dall'abuso di potere del governo, ma ciò significa che il lobbismo venne involontariamente tutelato come diritto costituzionale (McGrath & Harris, 2009: 409; Franco, 1988: 28). I contributi alle campagne elettorali sono, per esempio, riconosciuti come un modo di esprimersi (*form of speech* nella fonte originale in inglese) parzialmente protetti dal primo emendamento (Bitzer, 2019). Di conseguenza, al di là del dibattito ideologico che può emergere dai limiti che sarebbero da imporre a questi diritti, in quanto non previsti e prevedibili dagli autori della Carta dei Diritti nel 1791, la possibilità di incorrere in una violazione del primo emendamento ha contribuito a formare le definizioni legali di *lobby* e le leggi stesse.

Con i primi tentativi di definire il fenomeno del lobbismo, si tentò anche di affrontare il problema dell'erogazione di contributi elettorali da parte di compagnie. La critica a questo fenomeno

non derivò tanto dal fatto che emersero gravi scandali di corruzione, nonostante fosse diffusa tra molti lobbisti, quanto per evitare che questi scandali potessero avvenire in futuro (Franco, 1988: 29; McGrath & Harris, 2009: 412). Nel 1876 la Camera dei deputati approvò una prima risoluzione che richiedeva ai lobbisti di registrarsi presso il Cancelliere della Camera (Holman, 2006: 2; McCutcheon, 2013). Il primo tentativo a livello federale di proibizione dei finanziamenti alle campagne elettorali si ebbe però solo col *Tillman Act* del 1907. L'obbiettivo principale della legge era quello di vietare alle società di spendere soldi proveniente dai propri fondi per influenzare le elezioni federali. Il *Tillman Act*, in vigore ancora oggi, incorre anch'esso nello stesso problema delle precedentemente nominate leggi statali. Include, infatti, una definizione abbastanza ampia del concetto di "contributo o spesa". Alla vaghezza di questa definizione, si aggiunge la debolezza delle misure di applicazione della legge al momento della sua entrata in vigore: ciò consentì alle società di trovare molteplici scappatoie. Per esempio, nella definizione di "contributo o spesa" è inclusa la descrizione di "qualsiasi cosa di valore", ma le compagnie hanno negli anni continuato a offrire viaggi gratuiti, immobili, ecc. a numerosi membri del Congresso (Bitzer, 2019). L'approvazione di questa legge avvenne nel 1907, dopo che lo stesso presidente Roosevelt ebbe ricevuto oltre un milione di dollari in finanziamenti da diverse società, tra cui la Standard Oil Co. (Franco, 1988: 29). Durante le precedenti elezioni del 1904, il democratico Alton B. Parker stimò che Theodor Roosevelt, all'epoca ancora in carica e in campagna elettorale per un secondo mandato, avesse ricevuto grandi somme di denaro per influenzare le politiche della sua amministrazione. Nonostante Roosevelt allora avesse negato le accuse, investigazioni successive mostrarono che diverse società versarono grandi somme in contributi alla campagna elettorale del partito repubblicano (Bitzer, 2019).

Nella prima metà del XX secolo, il problema della regolamentazione del fenomeno del lobbismo rimase. Come già evidenziato, a livello teorico non è possibile giungere a una regolamentazione efficace, senza prima riuscire a identificare con una definizione chiara e precisa il fenomeno che si vuole normare. Franco riporta che nei dizionari dell'epoca il lobbismo era indicato come "lo sforzo di assicurare il passaggio di una misura in un corpo legislativo o deliberativo, influenzando dal di fuori il voto dei suoi membri" o "chiedere voti e tentare di influenzare i membri di un corpo legislativo o deliberativo nel corridoio o altrove" (Franco, 1988: 32-33). Fu solo dalla fine degli anni Trenta che il Congresso iniziò a elaborare una regolamentazione sistematica e completa dell'attività di *lobby*, tentando quindi di meglio identificare il fenomeno. Il primo tentativo fu il *Foreign Agents Registration Act* (FARA) del 1938. L'obbiettivo principale della legge era quello di limitare l'influenza di agenti stranieri sulle politiche pubbliche statunitensi. Le tempistiche di questa

legge rendono abbastanza chiaro il motivo per cui fu emanata, ossia per limitare le possibilità che il partito nazista tedesco andasse a sostenere, anche economicamente, la piccola cellula nascente del partito nazista americano Di conseguenza, nella sua concezione non era una legge indirizzata alla comunità imprenditoriale e alle aziende e società americane. L'obbiettivo del FARA era di andare a diminuire l'influenza degli agenti stranieri negli Stati Uniti costringendoli a registrarsi presso il Dipartimento di Stato, oltre a rendere obbligatorio che ogni tipo di letteratura diffusa da agenti stranieri fosse chiaramente identificata come tale, indicando la sua provenienza dove potesse essere immediatamente letta dal pubblico (Holzman, 2006: 3; Straus, 2019; Zeller, 1948: 241). Il termine *foreign agent* fu poi ampliato per includere anche i lobbisti, i responsabili delle pubbliche relazioni o avvocati di attori stranieri o organizzazioni domestiche sovvenzionate da attori stranieri. In questo caso, per attori stranieri (nel testo originale *foreign principal*) si intendevano governi, partiti politici, società, entità o individui stranieri operanti in base alla legge di uno stato straniero o con sede principale in uno stato straniero. Questa legge venne emendata più volte negli anni Cinquanta e Sessanta; il più significativo di questi emendamenti fu quello del 1966, quando il focus della legge passò dalla propaganda alla regolamentazione del *grass roots lobbying* e dell'attività di *lobby* del Congresso da parte di agenti stranieri (Holzman, 2006: 4; Straus, 2019).

Si arrivò così al *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946, che si limitò a considerare come lobbista colui che "individualmente, o attraverso un loro agente o impiegato o altre persone di qualunque tipo, direttamente o indirettamente, sollecita, raccoglie o riceve denaro o altre cose di valore da usare principalmente per aiutare, o il cui fine principale è aiutare, l'approvazione o la bocciatura di qualsiasi legge da parte del Congresso" (Franco, 1988: 32-33). La legge quindi non tentava di regolare la condotta dei lobbisti o la loro attività finanziaria, ma di fornire un sistema di registrazione e di divulgazione finanziaria di coloro che tentavano di influenzare il Congresso (Holman, 2006: 4; Ainsworth, 2002: 129; McCutcheon, 2013). Questa legge non faceva riferimento solo a individui, ma anche a società e organizzazioni. Anche nel caso del *Federal Regulation of Lobbying Act*, il fatto che l'attività di *lobby* dovesse essere lo scopo principale permise a molte organizzazioni e società di non rientrare nella definizione di *lobby* (Zeller, 1948: 245; Ainsworth, 2002: 129). Infatti, solo coloro che consideravano il lobbismo come la propria attività principale erano obbligati a registrarsi presso la Cancelleria della Camera e la Segreteria del Senato, oltre a dover sottoporre dei rapporti finanziari quadrimestrali. Il principale oggetto di controllo della legge erano i rapporti finanziari, che dovevano includere tutti i clienti del lobbista, quanto egli guadagnasse, il nominativo di tutti coloro che gli inviano contributi nonché l'ammontare di questi contributi, una lista dettagliata delle sue spese, le leggi

che il lobbista era stato pagato per influenzare (Zeller, 1948: 244, Holzman, 2006: 5). Nel 1954, poi, la Corte Suprema indebolì ancora di più la legge quando, nel caso *United States v. Harriss*, decise che il campo di applicazione del *Federal Regulation Lobbying Act* andava ulteriormente circoscritto a coloro che ricevevano o raccoglievano soldi per influenzare il Congresso attraverso contatti diretti con i membri del Congresso in merito alla legislazione in sospeso[1] e, anche in questo caso, la Corte Suprema si avvalse delle libertà sancite dal Primo Emendamento (Franco, 1988: 36; Holzman, 2006: 6). Il *Federal Regulation Lobbying Act* risultò da subito una legge poco chiara e dettagliata e, oltre ai problemi di scrittura della legge, si posero anche problemi di implementazione, soprattutto da parte della Cancelleria della Camera e dalla Segreteria del Senato. Inoltre, il Dipartimento di Giustizia optò per fare presente più volte il contenuto della legge ai potenziali trasgressori, piuttosto che perseguire coloro che non la rispettavano. (Holzman, 2006: 5). La legge non andò quindi a diminuire la dipendenza della politica dalle *lobby*, che anzi si moltiplicarono e specializzarono, rispecchiando sempre meglio la varietà del mondo aziendale e non, che desiderava esercitare pressione sul governo ai vari livelli.

Il Samuel Culter Ward della nuova era del lobbismo, Artie Samish, conosciuto come *The Secret Boss of California*, emerse in una California in cui i partiti erano diventati molto deboli, e i gruppi d'interesse si erano trasformati in macchine politiche (Franco, 1998: 45). Questa debolezza dei partiti iniziò ad accennarsi agli inizi del '900 in California, in particolare a causa del *cross filing*, ossia la possibilità di un candidato di presentarsi alle primarie non solo del proprio partito ma anche di altri presenti nelle liste elettorali, approvato dal governo californiano di Hiram Johnson nel 1911, ma che avrebbe avuto un impatto enorme per il resto del secolo. (Cummings & Reddy, 2009: 60). Johnson volle andare a modificare le strutture tipiche del sistema partitico americano al fine di combattere la corruzione. Venne creato un sistema fondato sulla democrazia 'diretta', ossia referendum, elezioni primarie, scelta dei candidati saltando il filtro del partito. (Franco, 1988: 50; Gendzel, 2013). Questo indebolimento del sistema partitico non impiegò molto a diffondersi a livello nazionale e per tutta la prima metà del '900 si assistette ad una generale perdita di forza dei partiti ed un affievolimento della lealtà degli elettori nei confronti di un particolare partito (Everson, 1982, 52; Fiorina, 2003). Il risultato in generale fu quindi quello di lasciare spazio ai gruppi di interesse, che dovettero affrontare partiti politici ormai indeboliti. "Lobbisti e politici sono in un certo senso cresciuti insieme. In più, il carattere non partitico delle elezioni, la partecipazione, le elezioni primarie "aperte" invitavano i gruppi di

[1] Legal Information Institute, Cornell Law School (url: https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/347/612);

pressione a competere nel campo della politica" (Franco, 1988: 51). Anche dal punto di vista teorico, gli studiosi di scienze politiche concordano sul fatto che la forza dei gruppi d'interesse e dei partiti politici sia inversamente proporzionale. Dati raccolti agli inizi degli anni Ottanta, che provengono dalle legislazioni statali confermano questo rapporto: 9 dei 10 Stati in cui i gruppi d'interesse vengono caratterizzati come deboli, hanno dei partiti forti, mentre solo uno dei 22 Stati con gruppi d'interesse forti, ha anche partiti forti. I dati sono stati raccolti solo a livello statale e non a livello nazionale, quindi non è possibile fornire prove per sostenere questa ipotesi anche a livello nazionale (Schlozman & Tierney, 1986: 202).

Dalla metà degli anni Sessanta fino alla metà degli anni Settanta, il tono generale della politica fu quello di opposizione alle grandi società e quindi la comunità aziendale si vide costretta a lottare principalmente battaglie di natura difensiva contro chi voleva limitarne il campo d'azione (Vogel, 1983: 20). Tra il 1965 e il 1972 vi fu un'ondata di regolamentazioni, che vide approvare dal Congresso innumerevoli leggi per la protezione dell'ambiente, antidiscriminatorie, per i diritti dei consumatori, per la sicurezza sul lavoro, ecc. (McQuaid, 1982: 286). Le agenzie di regolamentazione federali di nuova creazione (*Environmental Protection Agency*, *Occupational Safety and Health Administration*, *Equal Employment Opportunity Commission*, per nominarne solo alcune) risultarono da subito poco sensibili nei confronti delle priorità delle società (Vogel, 1983: 23). Come disse l'economista Murray Weidenbaum, queste agenzie di regolamentazione 'orientate alla funzionalità' non erano particolarmente comprensive nei confronti delle aziende, poiché non erano state create per controllare un particolare settore industriale, ma per controllare specifici segmenti delle operazioni in tutti i settori industriali (McQuaid, 1982: 286). Se uno degli obbiettivi di queste agenzie di regolamentazione era quello di modificare le priorità aziendali, una misura del loro impatto era identificabile nell'aumento della quantità di spese aziendali che erano riuscite a provocare. Per quanto non vi sia un'opinione condivisa sull'effettività dei danni diretti che ciò ha provocato alle aziende, nel caso di quelli indiretti invece sono stati causati danni economici e amministrativi a diverse società americane. Questo portò quindi ad uno spostamento di autorità decisionale dal settore privato al settore pubblico, portando ad una forte diminuzione dell'autonomia di molti dirigenti aziendali (Vogel, 1983: 25).

La diminuzione di potere delle aziende negli anni Sessanta e Settanta contribuì quindi all'aumento di spese aziendali utilizzate per influenzare direttamente o indirettamente il governo. La relazione di influenza delle aziende sul governo non rimase quindi stabile ma, da una situazione di superiorità delle aziende si passò ad una situazione di superiorità del governo. Questo portò quell'aumento nelle spese per le attività di *lobbying* registrato verso la fine degli anni Settanta. Fu

quindi una risposta ad un generale sentimento di impotenza, sia all'interno che all'esterno del governo, e le aziende incominciarono a riorganizzare il loro approccio all'influenza politica. L'ampliamento del campo d'azione e l'inasprimento delle regolamentazioni furono i fattori più importanti che portarono a questi cambiamenti (Vogel, 1983: 29). Quello che fecero fu quindi simile a quello che avevano iniziato a fare dopo la Seconda Guerra Mondiale le *public interest lobby*[2], ossia aumentare la propria presenza fisica a Washington, utilizzare le cause legali come metodo per influenzare l'implementazione delle politiche di regolamentazione del governo, mettere i dirigenti a loro agio nel confronto con il pubblico, utilizzare maggiormente le coalizioni e le alleanze *ad hoc*, utilizzare la stampa come un mezzo per influenzare l'opinione pubblica, cercare alleanze nel mondo accademico e diventare occasionalmente meno partitici (Vogel, 1983:30).

Gli anni Settanta si aprirono con il *Federal Election Campaign Act* del 1971, riforma del finanziamento delle campagne elettorali, che pose un limite ai contributi nascosti dei grandi finanziatori e si conclusero con l'*Ethics in Government Act* del 1978. Il *Federal Election Campaign Act* del 1971 consentì alle società e ai sindacati: di discutere di qualsiasi argomento (compresa la politica di partito) con i propri azionisti e i membri; di condurre registrazioni bipartitiche e "*get-out-the-vote drives"* negli stessi collegi elettorali (entrambe le azioni volute ad aumentare il numero di votanti); di spendere fondi aziendali e sindacali per la costituzione e l'amministrazione di un "fondo separato isolato" da utilizzare a fini politici, ossia per istituire comitati di azione politica (Malbin, 1980: 112; Clawson *et al.*, 1992: 30). Con gli emendamenti del 1974 per le campagne presidenziali il finanziamento pubblico venne unito all'accettazione da parte del candidato di un tetto massimo di spesa e venne predisposta la creazione del *Federal Election Committee*. Furono poi fissati i limiti ai contributi alle campagne federali, sia da parte di singoli che da parte di gruppi, stabilendo anche delle normative relative alla divulgazione periodica di dati riguardanti tali finanziamenti. Il limite fu fissato a 5.000 dollari per candidato per elezione; le primarie e le elezioni generali venivano considerate separatamente (Franco, 1988: 177; Schlozman & Tierney, 1986: 223). Gli emendamenti del 1974 avevano l'obbiettivo di alterare la natura dei finanziamenti elettorali riducendo l'influenza dei contribuiti individuali o di particolare interesse (Malbin, 1980: 113).

Nel 1975 venne ufficialmente creata la FEC (*Federal Election Commission*), un corpo pensato all'unico scopo di controllare i finanziamenti elettorali. I candidati dovevano sottoporre alla FEC i rapporti periodici con indicato il PAC scelto e i contributi raccolti. La commissione era formata da 3

[2] Alcune informazioni aggiuntive sulla particolare natura di questo tipo di lobby verranno fornite nel paragrafo 1.3.1;

democratici e 3 repubblicani, nominati dalla Casa Bianca e approvati dal Senato (Franco, 1988: 179; Ainsworth, 2002: 188). Nello stesso anno, la Sun Oil Company chiese un parere consultivo al FEC. La commissione decise che la Sun Oil Co. poteva: utilizzare i fondi di cassa generali per istituire, amministrare e sollecitare contributi al SUN-PAC, il suo comitato di azione politica; sollecitare contributi al SUN-PAC sia dai suoi azionisti sia dai dipendenti; creare altri PAC, ciascuno con limiti di contributo e spesa separati, purché il denaro provenisse esclusivamente da contributi volontari (Malbin, 1980: 113; Ainsworth, 2002: 188; Sabato, 1985: 9).

Con il FECA venne limitata notevolmente la capacità dei singoli individui e dei partiti politici di contribuire alle campagne elettorali federali. Questo portò però ad un aumento di importanza delle imprese e della comunità aziendale e all'istituzionalizzazione dei comitati di azione politica come principale mezzo degli interessi organizzati di influenzare le elezioni politiche (Malbin, 1980: 108; Sabato, 1985: 8).

Nel 1978 venne infine approvato l'*Ethics in Government Act*, legge che dettava le norme di comportamento per i dipendenti pubblici, di carriera o di nomina politica. Il successo di questa legge fu quello di limitare le possibilità di corruzione e i conflitti di interesse (Brancoli, 1990. 23). L'obbiettivo di questa legge era quello di limitare gli incentivi per i dipendenti governativi a fare favoritismi a clienti di agenzie federali, per assicurarsi una posizione lavorativa nel settore privato per la propria carriera al termine di quella governativa. Questa legge proibì non solo di utilizzare i contatti ottenuti nel periodo di impiego presso il governo federale e le conoscenze acquisite per influenzare le agenzie per cui lavoravano in precedenza. La misura non limitava concretamente l'impiego però e non si rivelò particolarmente efficace. La maggioranza degli intervistati [nella ricerca di Schlozman e Tierney] sottolinearono che questa normativa non ebbe quasi alcun impatto sulla loro operatività (Schlozman & Tierney, 1986: 350).

Gli Stati Uniti si presentavano ormai come uno Stato nel quale le imprese avevano un ruolo quasi istituzionalizzato. Essendo strutture più flessibili e diffuse rispetto ai partiti, riuscirono in parte ad avere la meglio sui partiti stessi, come precedentemente sottolineato (Franco, 1988: 87; Everson, 1982; Fiorina, 2003). Purtroppo, non si hanno dati precisi su tutte le organizzazioni attive a Washington fino al 1977, poiché fu solo in quell'anno che venne pubblicato per la prima volta il *Washington Representative*, l'equivalente di una lista esaustiva di tutte le organizzazioni attive nel campo della politica nazionale (Schlozman & Tierney, 1986: 75). Nonostante la nascita di tutti i gruppi d'interesse pubblico se si confronta il *Congressional Quarterly Almanac* del 1960 con il *Washington Representative* del 1981, ci si rende conto che la presenza delle aziende ha in realtà registrato una

crescita, poiché rappresentavano solo il 16% delle organizzazioni presenti nella lista del 1960, mentre rappresentano il 52% in quella del 1981 (Schlozman & Tierney, 1986: 77). Tra il 1968 e il 1978 il numero di aziende con uffici di relazione pubbliche a Washington aumentarono da 100 a più di 500. Ad aumentare, come detto in precedenza, non fu solo il numero di uffici ma anche l'organico presenti in quegli uffici. Anche all'interno delle stesse aziende aumentò l'importanza delle relazioni con il governo e i responsabili vennero coinvolti più direttamente nel processo decisionale aziendale, aumentando di fatto il loro prestigio nella gerarchia aziendale (Schlozman & Tierney, 1986).

Gli anni Ottanta saranno poi gli anni di picco per l'aumento del numero di lobbisti e di *lobby* a Washington. Come riportano Schlozman & Tierney, il *Time* nell'ottobre del 1978 parlò di "*an era of strenuous clique and the vociferous claque [in which] factions of all sized and configurations, alike only in self-service and single-mindedness, tend to dominate virtually every single salient issue*" (Schlozman & Tierney, 1986: 152). Come mostrano Schlozman & Tierney (1986) negli anni Sessanta e Settanta vi fu un tendenziale aumento del numero di *lobby* a Washington e nacquero nuove organizzazioni; questo sviluppo non riguardò solo il numero ma anche l'intensità dell'attività di queste organizzazioni. Secondo Franco (1988: 111), l'aumento drastico nel numero di *lobby* è coerente con la tendenza all'egoismo, il successo del privatismo e la reazione all'invadenza del governo delle amministrazioni democratiche, tutti ideali che hanno caratterizzato il reaganismo negli anni Ottanta. L'aumento dell'attività delle *lobby* aziendali coincise infatti con gli anni in cui si diffuse nuovamente il senso di fiducia nel mercato e nei meccanismi dell'economia che incarnerà Reagan e il partito repubblicano dalla sua presidenza in poi. Per comprendere l'aumento di presenza e influenza percepita delle *lobby* negli anni Ottanta, fu esemplare la copertina che il *Time* vi dedicò nel marzo del 1986: una foto di Michael Deaver, lobbista e poi consigliere di Reagan, era al centro della rivista con accanto le parole "*Who's this man calling? Influence peddling in Washington*."[3] L'articolo farebbe riferimento al fatto che per molti, tra cui fu esemplare la vicenda di Deaver, il servizio pubblico svolgeva il ruolo di apriporta per una carriera più lucrativa in seguito nel campo degli interessi organizzati (Brancoli, 1990: 41).

1.2. La nascita dei *Political Action Committee*

La fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta furono gli anni dei PAC, il "nuovo boom della *dollar politics*" (Franco, 1988: 181). Si può dire che questo boom dei PAC avvenne a causa dell'indebolimento del ruolo dei partiti politici già evidenziato nel precedente paragrafo e della

[3] http://content.time.com/time/covers/0,16641,19860303,00.html

necessità di ottenere fondi con cui finanziare le sempre più costose campagne elettorali (Souraf, 1984: 592).

I PAC, per esteso *Political Action Committee*, hanno anch'essi più di una definizione. Secondo Rosenthal (1993: 133), sono organizzazioni che raccolgono contributi da particolari classi di individui al fine di influenzare le elezioni. Franco (1988: 172) invece parla di PAC come di strumenti legali che le organizzazioni professionali e i sindacati hanno per accumulare fondi da spendere per arrivare all'elezione di un candidato piuttosto che di un altro. Il loro ruolo principale è investire nei candidati, ma "denunciava scopi più politici. Si prefiggevano l'obbiettivo di plasmare e selezionare la classe politica statunitense, non soltanto di condizionare le leggi" (Franco, 1988: 173). Un consenso sulla definizione, almeno a livello legale, emerge con la FECA nel 1971 e i suoi emendamenti nel 1974 e 1976. Un PAC viene così definito:

> *A political action committee is a political committee, other than a committee of a candidate or a political party, that collect and spends resources (usually, but not necessarily, cash) to elect candidate to public offices. It does so either giving its resources to candidate or other committees, or by spending independently of any other committee to urge the election or defeat of a candidate.*

Il giornalista Edward Epstein riteneva che i PAC fossero reti informative e simil-agenzie di collocamento per candidati affini alle esigenze aziendali, attenti ai valori e agli obbiettivi del capitalismo. Sono di vitale importanza per i candidati non solo per i soldi con cui li finanziano ma anche per i potenziali collegamenti che offrono (Franco, 1988: 189). Il metodo più semplice per identificarli però vederli come dei comitati politici che si specializzano nella raccolta di risorse al fine di influenzare le elezioni (Sorauf, 1984: 592).

Il primo PAC non-ufficiale venne creato nel 1943 dal sindacato CIO (Committee for Industrial Organization) e il suo scopo era quello di raccogliere e distribuire contributi versati dai membri dei sindacati (Franco, 1988: 175; Sabato, 1985: 5). La nascita dei PAC fu quindi una risposta allo *Smith-Connally Act* del 1943 che vietava i contributi sindacali diretti (Sorauf, 1984: 592). L'anno successivo ne fu creato uno anche per i candidati progressisti che non erano sostenuti dal mondo sindacale. Sarà però solo nel 1963 che verrà creato il primo PAC del mondo industriale, quando la National Association of Manufacturers creò il Business-Industry Political Action Committee (Franco, 1988: 175; Sabato, 1985: 6). La FECA si tradusse poi nella norma che legalizzò i PAC come strutture che potevano essere formate dalle società e dai sindacati ed essere utilizzate per raccogliere fondi da utilizzare a fini elettorali, fondi che provengono dai propri dipendenti o iscritti (Sabato, 1985: 9).

La FEC divide i PAC non di partito in: industriali, sindacali, commerciali, non legati ad alcuna società, di cooperativa, di società non per azioni (Franco, 1988: 184; Clawson *et al.*, 1992: 11). Secondo il *Centre for Responsive Politics*, i PAC possono essere divisi in tre macro-categorie in base agli interessi che rappresentano: aziendali (*business PAC)*, sindacali e ideologici. La maggior parte dei PAC sono il prodotto di organizzazione già esistente, come un'azienda, un sindacato, un'associazione di commercio. Ci sono anche i PAC ideologici, ma nella maggior parte dei casi l'organizzazione fondante definisce la struttura e le decisioni che devono prendere i PAC (Souraf, 1984: 594; Ainsworth, 2002: 189).

Uno dei principali elementi che questi PAC avevano in comune era quello di non essere ufficialmente legati ad un partito. In merito bisogna sottolineare che, seppure i PAC agissero di solito in maniera pragmatica, vi fu una crescente ostilità da parte del partito democratico, mentre diminuì quella da parte dei repubblicani (Franco, 1988: 184). Nonostante quindi un PAC non fosse affiliato ad una particolare ideologia di partito, molti politici appartenenti al partito repubblicano ritenevano di essere i naturali interlocutori prescelti dai PAC aziendali. (Brancoli, 1990). Mentre i PAC aziendali tendevano a preferire i membri del partito repubblicano rispetto a quelli del partito democratico (nelle elezioni del 1978 per la Camera la proporzione è di 3 a 2), teoricamente l'attività dei PAC aziendali sarebbe votata al bipartitismo per una serie di motivi, tra cui la possibilità di dover agire in una Camera dei Rappresentanti controllata dal partico democratico e il fatto che la parte più conservatrice dei democratici non sia poi così lontana ideologicamente da molti repubblicani (Gopoian *et al.*, 1984: 262) Nonostante ciò, 3 dei 4 tipi di PAC analizzati [nell'articolo] riflettevano delle tendenze di partito. Per i comitati di azione politica sindacali, del petrolio e dell'industria automobilistica, non vi erano infatti sorprese in merito all'allineamento tra l'ideologia dei deputati in carica e il contributo del PAC (Gopoian *et al.*, 1984: 271).

L'evoluzione del fenomeno favorì maggiormente i PAC aziendali, coloro che rappresentano poi gli interessi che portarono alla vittoria di Reagan alle presidenziali (Franco, 1988: 184). Se gli emendamenti al FECA del 1971 e 1974 fornirono l'autorizzazione legale, la decisione della FEC sul SUN-PAC diede il via effettivo all'aumento esponenziale di PAC aziendali per dimensioni e numero. In meno di 6 mesi dalla decisione, i PAC aziendali passarono da 150 a quasi 300. Nel 1976, la Corte Suprema, nella sentenza *Buckley v. Valeo*, indicò come incostituzionali una serie di disposizioni della FECA. La rielaborazione della FECA limitò i PAC aziendali nel sollecitare contributi agli azionisti e ai dipendenti (Malbin, 1980: 113).

Se nell'elezioni del Congresso del 1976, i contributi dei PAC aziendali erano minori rispetto a quelli dei PAC sindacali, nelle elezioni del 1978 contribuirono quasi per il doppio della somma versata dai PAC sindacali (Vogel, 1983: 33). Le statistiche della FEC per i due periodi elettorali del 1975-1976 e 1977-1978 rivelano la rapida espansione del numero di PAC in generale e in particolare di quelli aziendali. Dall'inizio del 1975 alla fine del 1978, il numero di PAC è salito da 608 a 1.633 e la loro spesa totale fu stimata a 36,9 milioni di dollari nel 1975 -1976 e 77,8 milioni di dollari nel 1977-1978. Nel 1977-1978, i contributi PAC ai candidati al Congresso rappresentavano il 18% dei 199 milioni di dollari ricevuti dai candidati da tutte le fonti (Malbin, 1980: 115).

Gli interessi organizzati (e in particolare la comunità aziendale) avevano degli obbiettivi abbastanza ristretti e precisi e questo era chiaro anche dall'analisi degli stanziamenti dei PAC. Questo faceva sì che i PAC si dirigessero verso determinati deputati o determinati comitati per ottenere risultati soddisfacenti. Operavano spesso come *single-issues groups*, selezionando una particolare votazione o gruppo di votazione, che usavano come una sorta di cartina tornasole per vedere se un particolare legislatore poteva essere compatibile con gli interessi del settore o dell'azienda (Gopoian *et al.*, 1984: 260).

I PAC aziendali erano generalmente gestiti da un comitato o commissione scelto dagli alti dirigenti delle aziende, rappresentativo dei diversi dipartimenti interni dell'azienda. Una volta scelta poteva operare in relativa autonomia e senza interferenza esterna. Se l'azienda aveva un ufficio o un lobbista a Washington, esso tendeva ad avere almeno un ruolo informale nella gestione dell'attività del PAC. Alcuni PAC erano gestiti direttamente dall'ufficio aziendale di Washington, mentre in altri casi il lobbista o il rappresentante aziendale a Washington rappresentava semplicemente un altro punto di vista rispetto a quello del comitato che gestiva il PAC (Souraf, 1984: 594; Sabato, 1985: 35; Clawson *et al.*, 1992: 45). "*It is not so much that we want something done for us, as that we want to avoid having some done to us*", disse il rappresentante di un'azienda (Gopoian *et al.*, 1984: 262). Da questo punto di vista, i PAC erano una misura difensiva, un tentativo di mantenere aperto un canale di comunicazione tra il governo e la comunità aziendale (Gopoian *et al.*, 1984: 262).

Negli anni Ottanta le *lobby*, includendo i finanziamenti dei PAC, aumentarono i loro contributi alle campagne elettorali. Nelle elezioni per la Camera dei Rappresentati dei 1982, i contribuiti dei PAC rappresentavano il 25% di tutti i contributi ricevuti dalla Camera e il 40% dei contributi ricevuti da coloro che si candidavano per un altro turno. La spesa totale fu di 70 milioni di dollari e questo porto alcuni a sostenere che si era giunti al "*best Congress that money can buy"* (Gopoian *et al.*, 1984: 259). Tra la il 1974 e il 1982 i contributi dei PAC per le campagne federali sono passati da 12,5 milioni a

83,1 milioni di dollari (Schlozman & Tierney, 1986: 222). All'inizio degli anni Ottanta, i PAC stavano già diventando il braccio operativo dei gruppi d'interesse più potenti. Furono sia la possibilità di formare PAC per dare soldi a più candidati sia l'assenza di un tetto di spesa totale a contribuire fortemente all'esplosione nel numero di PAC presenti anche solo a Washington. Quelli che ne beneficiarono maggiormente furono i candidati alla Camera e al Senato. Solo in parte ne beneficiarono i candidati alle elezioni presidenziali, dove la legge sui finanziamenti pubblici sembrava essere riuscita ad arginare parte dell'influenza dei gruppi di interesse (Franco, 1988: 184).

Il metodo di raccolta del denaro da parte dei PAC, nato come libera scelta, divenne ben presto su base obbligatoria. Alcune società imposero una tassa PAC ai propri dipendenti. Un esempio ne era la Mobil Oil Co., che chiedeva soldi ai propri azionisti e detraeva una quota a scopi politici dai dividendi delle azioni. Le società furono spesso accusate di aver costretto i propri dipendenti a finanziare i propri PAC, anche perché le società hanno diversi metodi per "punire" coloro che non contribuiscono finanziariamente (Franco, 1998: 191; Schlozman & Tierney, 1986: 230). Diverse aziende tentarono di mobilitare le loro "circoscrizioni naturali"[4], ossia i propri azionisti e i dipendenti, presenti e passati. Questi erano incoraggiati a contribuire ai comitati di azione politica aziendali e ad andare a parlare direttamente con il proprio rappresentante in merito a problematiche che possono interessare l'azienda (Vogel, 1983: 33; Clawson *et al*., 1992: 36).

Prima dell'avvento dei PAC, i dirigenti aziendali donavano denaro in maniera meno sistematica, mentre l'emergere di questi comitati rappresenta un'istituzionalizzazione del coinvolgimento aziendale nel finanziamento delle campagne elettorali (Andres, 1985: 214). Si può sostenere che questo evidenzi il potere che le aziende avevano sul sistema politico americano e che "*business PACs serve as just one additional vehicle for promoting the interests of a relatively small number of wealthy individuals who can also influence policy in countless other ways*" (Andres, 1985: 215). Anche a livello aziendale però non tutti i settori sembravano equamente interessati o propensi a formare PAC. Settori come quello farmaceutico, petrolifero e aerospaziale avevano invece un'alta percentuale di PAC. Anche nella formazione dei PAC, fattori come la dimensione dell'azienda, la concentrazione del settore e la regolazione dello stesso svolgevano un ruolo importante nella decisione se formare o meno il PAC (Andres, 1985: 215; Sabato, 1985: 32). Un dipendente di una delle principali aziende petrolifere dice:

---

[4] In inglese *natural constituencies*, un chiaro riferimento alle constituencies che eleggono e a cui devono rendere conto i rappresentanti della Camera dei Rappresentanti;

> *A company of our size, we are going to picked on and we know it. We therefore take a very positive active approach to influencing government. Only a company of our size can afford to take such an approach. A PAC provides us with one needed and aggressive way to influence public policy (*Andres, 1985: 216).

Se si considera, ad esempio, una compagnia energetica coinvolta nell'intera filiera del petrolio, dall'esplorazione alla raffinazione, si può dedurre chiaramente che l'impatto di una potenziale tassa ambientale o di leggi antitrust sia incalcolabile (*ibidem*).

"Noi siamo nati perché i nostri dirigenti erano convinti che la comunità degli affari avesse il diritto e il dovere di cambiare la direzione di marcia del governo", sostiene il dirigente di un PAC industriale (Franco, 1988: 186). La loro strategia era quella di fare eleggere politici che fossero vicini e sensibili agli interessi e alle preoccupazioni del mondo che crea i PAC. I PAC sono riusciti in quello in cui non erano necessariamente riuscite le più classiche *lobby*, anche se spesso risulta difficile distinguere tra lobbista e "PAC-man", in quanto sono due lavori che vengono svolti in momenti successivi. Questo significa che spesso capiti che coincidano e che il "PAC-man" diventi anche lobbista una volta concluse le elezioni (Franco, 1988: 189).

1.3. Il funzionamento e l'attività delle *lobby*

1.3.1. Categorizzazione delle *lobby*

Le tipologie di *lobby*, come già visto, variano in base agli interessi rappresentati. Le *public interest lobby*, introdotte brevemente nel presente paragrafo, vengono solo nominate nell'elaborato. Questo tipo di attività di *lobby* non riguarda imprese e industrie, e non risulta particolarmente rilevante analizzarlo in maniera più approfondita. Risulta però significativo sottolineare che, questo tipo di organizzazioni, si sono venute a creare dopo la Seconda Guerra Mondiale, in risposta ai sentimenti e agli interessi comuni dei cittadini. Secondo una teoria attribuita a David Truman del 1951, il fatto che si fossero costituite queste nuove *lobby* fece sì che si creasse un turbamento nell'ordine preesistente e che quindi anche gli interessi degli altri gruppi fossero intaccati, in particolar modo di coloro che avevano interessi opposti a quelli delle *public interest lobby*. Secondo la sua analisi si venne a creare un processo di mobilitazione competitiva, che portò allo sviluppo di molteplici gruppi, ognuno atto a proteggere i propri interessi, al fine di ristabilire l'equilibrio iniziale e di far sì che i vari processi ricomincino a funzionare come prima (Walker, 1983: 390). Vi erano due modifiche sistemiche che potevano portare alla formazione di nuovi gruppi d'interesse. La prima erano i cambiamenti di natura economica o tecnologica che avevano un impatto sulla divisione del lavoro nella società, e che davano

vita ad interessi che prima non esistevano. Il secondo tipo di modifica era rappresentato da un evento (una guerra, una crisi, ecc.) che modificava l'equilibrio e rendeva più vantaggiosa la collaborazione a determinati individui con gli stessi interessi, al fine di ristabilire lo status quo. Questa teoria del "disturbo dell'ambiente" (*environmental disturbance)* incorre però in alcuni problemi, come per esempio il sovrastimare il ruolo del governo e il presuppore che i gruppi d'interesse emergano in maniera quasi automatica. Al di là dei dubbi che possono nascere in base a questa teoria, questo è solo un esempio di come si è tentato di spiegare scientificamente l'emergere dei gruppi di interesse. Un "gruppo d'interesse pubblico" può essere definito generalmente come un gruppo che vuole ottenere benefici a vantaggio anche di chi non è membro o non aderisce all'organizzazione (Schlozman & Tierney, 1986: 29; Ainsworth, 2002: 13).

1.3.2. Come varia il lobbismo all'interno degli Stati Uniti?

Poiché la legislazione e l'autorità dei diversi rami del governo è diversa, le *lobby* dovevano agire in maniera differente. La maggior parte della letteratura in merito alle azioni delle *lobby* si concentrava sull'attività di *lobby* a livello statale e a livello del ramo legislativo. Vedremo che la maggior parte delle tecniche di *lobbying* che verranno presentate troveranno la loro migliore efficacia applicata in ambito legislativo, aggiungendosi al potere dei PAC. Le principali attività di *lobby* a livello legislativo si possono riassumere brevemente in: testimoniare alle sedute del Congresso, fornire informazioni tecniche e legali, fornire assistenza e servizi vari. Vista la natura federale degli Stati Uniti, le *lobby* potevano svolgere le loro operazioni a diversi livelli, sia dal punto di vista del sistema dei *checks and balances* (ossia la divisione del potere nelle tre classiche sfere dell'esecutivo, del legislativo e del giudiziario), sia dal punto di vista della differenziazione dei compiti tra governo statale e governo federale.

L'esecutivo era molto spesso ritenuto più importante del Congresso, poiché sottoponeva le proposte di legge e amministrava quello che era stato approvato nel Congresso. Se un'organizzazione non era in grado di ottenere supporto per le sue politiche anche nell'esecutivo, tutta l'attività di *lobby* nel Congresso sarebbe servita a poco. In generale, avere accesso diretto al Presidente e al suo staff era chiaramente più difficile rispetto ad avere contatto con un legislatore e molti tipi di lobbismo che avevano una forte rilevanza nell'ambito legislativo (come i contributi dei PAC, gli onorari e i *fact-finding trip*) avevano minore valore nell'esecutivo (Schlozman & Tierney: 323). Più semplice era accedere a coloro che fornivano le informazioni al Presidente, come l'*Office of Management and Budget*, il *National Security Council* e il *Council of Economic Advisers*. Inoltre, l'aumento nel numero

di membri dello staff di cui si serviva l'ufficio presidenziale frammentò l'ufficio e fornì più punti d'accesso per gli interessi organizzati (Schlomanz & Tierney: 324).

La Casa Bianca dovrebbe essere il punto più reattivo agli interessi della nazione e il meno reattivo a quelli degli interessi organizzati, ma negli anni questa affermazione perse gradualmente forza. Parte della dipendenza dei presidenti dagli interessi organizzati era elettorale. Ciò diminuì notevolmente con la FECA, ma questo non fermò del tutto le organizzazioni dall'inviare soldi agli aspiranti presidenti. Inoltre, questo continuava anche dopo aver vinto le elezioni. Infatti, aver vinto non significava necessariamente riuscire a fare quello che si era prefissati, perché anche il presidente aveva bisogno di alleati politici. Questo significava che avrebbe potuto anche avere bisogno dell'aiuto degli interessi organizzati nel relazionarsi con il Congresso. Inoltre, il presidente aveva spesso anche bisogno della cooperazione degli interessati per portare avanti determinate politiche, il che poteva significare includere i rappresentanti di determinati settori nei comitati amministrativi che ne supervisionavano l'implementazione, al fine di minimizzarne l'opposizione (Schlozman & Tierney, 1986: 326). In questo si inseriva anche il *White House Office of Public Liaison*, anche detto 'lobby presidenziale', il cui staff aveva il compito di avvicinarsi agli interessi organizzati e di fornirgli contatti speciali nella Casa Bianca (*ibidem*).

Un altro punto di accesso all'esecutivo erano le *presidential advisory commission* e le task force. Di base questi erano consigli composti da persone scelte dal presidente per consigliarlo e fornivano benefici alle organizzazioni che venivano rappresentate in esse e all'ufficio presidenziale. Per gli interessi rappresentati, questo offriva un'opportunità rara di definire i problemi. Dal punto di vista del presidente, invece, se avesse portato avanti le proposte di legge consigliate dalle commissioni, sarebbe riuscito probabilmente ad ottenere abbastanza supporto perché venissero approvate nel Congresso (Schlozman & Tierney, 1986: 327).

Gli interessi organizzati avevano un interesse anche nell'avere relazioni strette e contatti con le agenzie federali, le quali godevano spesso di forte discrezionalità in quanto le leggi venivano lasciate abbastanza vaghe e veniva richiesto all'agenzia con le loro *expertise* di colmare i vuoti lasciati. Dal canto loro, gli interessi organizzati potevano fornire informazioni alle agenzie federali che altrimenti non sarebbe riuscite ad ottenere, come dati tecnici e politici (Schlozman & Tierney, 1986: 330; Ainsworth, 1993: 44).

Un altro metodo istituzionalizzato che gli interessi organizzati avevano di partecipare era servire nei *federal advisory committee*. Questi comitati vennero creati dalle agenzie per fornire informazioni su base continua riguardo particolari settori e industrie. Essendo incorporati nel processo

decisionale, veniva legittimata e istituzionalizzata l'influenza degli interessi organizzati; molti osservatori sottolinearono come questi comitati avessero un ruolo decisionale, al di là del ruolo consultivo che avrebbero dovuto invece avere (Schlozman & Tierney, 1986: 333).

Nel caso del sistema dei *checks and balances*, la legislazione implementata in merito alla limitazione dell'influenza nascosta non sembrava funzionare come avrebbe dovuto. Nel suo libro 'In nome della lobby', Roberto Brancoli sosteneva che "la vendita delle influenze, in precedenza nascosta perché ritenuta inaccettabile, è divenuta ora parte formale del sistema, mentre una serie di fattori ha dilatato il peso del denaro sul Congresso" (Brancoli, 1990: 23). L'aumento sostenuto e consistente delle campagne congressuali non si verificò in misura simile per le campagne federali, contribuendo al "commercio delle influenze" nel Congresso.

1.3.3. Perché i legislatori lavorano con le *lobby*?

La disponibilità di denaro era un elemento centrale delle campagne elettorali. Tutte le attività legate all'organizzazione e alla gestione di una campagna, dalle più semplici alle più complesse, richiedevano enormi quantitativi di denaro. Negli anni Settanta e Ottanta vi fu un forte aumento dei costi delle campagne elettorali in tutti gli Stati Uniti, con però alcuni Stati che registrarono aumenti più rapidi e consistenti di altri. Per esempio, in California, i candidati di entrambi i partiti potevano arrivare a spendere più di un milione di dollari per ottenere una poltrona nell'Assemblea (Rosenthal, 1993: 130). I candidati potevano quindi contare sui lobbisti per avere i fondi per le campagne, anche se dagli anni Ottanta, la principale fonte di fondi erano i PAC. Una volta che i PAC avevano raccolto i fondi, la decisione sul come e a chi indirizzarli veniva solitamente presa da un comitato o da una commissione. Capitava spesso che il lobbista a cui si rivolgeva una società avesse un ruolo rilevante in questo comitato o commissione, o che fosse addirittura a capo del PAC (Rosenthal, 1993: 133). Infatti, molti lobbisti indipendenti gestivano i propri PAC o fornivano, come ulteriore servizio ai propri clienti, la possibilità di metterli in contatto diretto con PAC che avrebbero potuto essere interessati a donare soldi al legislatore. Vi era diversi motivi per cui un PAC poteva desiderare di sostenere economicamente un legislatore: dimostrare supporto e aiutare a eleggere un amico; fornire supporto a coloro che con molta probabilità avrebbero vinto, in particolar modo che avessero una certa influenza all'interno dell'organo governativo dove lavorano; migliorare il proprio accesso ai membri più influenti (*ibidem*).

Il ruolo che l'ideologia di partito gioca nel legare una *lobby* a un legislatore o un politico non è da sottovalutare. Si può, per esempio, analizzare la situazione post-Watergate e coloro che poi avrebbero portato all'elezione di Reagan nel 1980. Lo scandalo Watergate indebolì fortemente non solo

la reputazione ma anche la coesione e la forza interna del partito repubblicano. Diventò difficile reclutare nuovi candidati e raccogliere finanziamenti; così, il partito repubblicano si ritrovò a doversi ridefinire politicamente e a dover trovare una nuova base finanziaria. Costruì poi la sua nuova politica sulla base di un'idea di contenimento della spesa pubblica, di riduzione delle tasse e di limitazione del ruolo dello Stato-regolatore, "cavalcando l'onda montante del risentimento contro l'iperstatalismo del '*big government*' e la massiccia pressione fiscale al servizio di programmi pubblici sempre più costosi e sempre meno efficaci gestiti da burocrazie elefantiache e fameliche" (Brancoli, 1990: 154).

Per quanto riguarda i PAC, nel dare i fondi ai parlamentari in carica vittoriosi, l'ideologia gioca un ruolo importante sia per i PAC aziendali sia per quelli sindacali. Per i PAC aziendali, i contributi aumentano all'aumentare del conservativismo, per i PAC sindacali si ha la relazione opposta. Entrambi i PAC cercano quindi dei candidati che siano *like-minded*, così da potersi fidare anche lasciandoli agire da soli. Un altro elemento di interesse per i PAC aziendali, più che per quelli sindacali, è il fattore geografico, probabilmente per essere in buoni rapporti con i legislatori che sono stati eletti nelle circoscrizioni e negli Stati dove hanno degli impianti o dei centri (Schlozman & Tierney, 1986: 239; Sabato, 1985: 73, 149). La seguente tabella mostra i criteri di scelta per i finanziamenti dei PAC divisi nelle tre macro-categorie.

	Corporate PACs	Trade association PACs	Union PACs
The candidate's position on a few issues of special concern to your organization	65%	83%	89%
The candidate's general ideology	67	30	61
The candidate's committee assignments	67	70	44
The location of the candidate's district	60	17	22
How close the race is	26	17	50
The candidate's position as a party leader or committee chairman	28	35	22
"We help our friends"	14	22	22
The likelihood that the candidate will win	23	4	0
The size of the candidate's war chest relative to his opponents	7	9	11
The candidate's party	2	0	11
	(N = 43)	(N = 23)	(N = 18)

Fonte: Schlozman & Tierney, 1986: 240

1.3.4. Il rapporto tra le compagnie e le *lobby*

"*Economic concerns are likely to be the sine qua non of political conflict in America*" (Schlozman & Tierney, 1986: 24). Gli obbiettivi economici sono infatti quelli che predominavano tra

gli obbiettivi perseguiti tramite l'azione politica. Dal secondo dopoguerra molti conflitti nacquero proprio quando venivano messi a confronto attori che avevano interessi diversi, quindi non semplicemente economici, ma anche di altro tipo, che comunque si andavano a scontrare con quelli economici. In questo contesto era anche importante differenziare tra interessi privati, quelli associati alla comunità aziendale, e interessi pubblici, quelli da cui poi derivarono le già nominate *public interest lobby*. Se da un lato gli studiosi non riuscirono a raggiungere un consenso su cosa fossero esattamente gli interessi pubblici, dall'altro lato mancarono le critiche riguardo le loro attività e la loro apparente 'superiorità morale ed etica'. Una pubblicità del 1979 della Mobil Oil Co. sul Wall Street Journal diceva, in merito ai gruppi d'interesse pubblico: "*most such groups don't represent any broader interest than that of their own members; (...) they grind a private ax and claim that it really belongs to all of us*" (Schlozman & Tierney, 1986: 28). In merito a questo si può portare l'esempio della diatriba sull'estrazione del petrolio nell'Atlantico a largo della costa del Maine. Gli interessi in conflitto erano da un lato quello dell'industria petrolifera e dall'altro quelli della protezione ambientale e della conservazione dell'ecosistema marino. A un primo colpo d'occhio, l'interesse economico dell'industria petrolifera era chiaro, presente ma più nascosto era invece l'interesse della pesca commerciale, che più che interessata al bene comune, si opponeva in quanto l'estrazione del petrolio avrebbe minato la propria fonte di reddito (Schlozman & Tierney, 1986: 24-28).

Nonostante diverse imprese avessero iniziato formando lobbisti *in-house*, lobbisti dipendenti effettivi della società stessa, molte di esse optarono comunque per servirsi di lobbisti indipendenti per una gran parte del lavoro, una tendenza in particolare negli anni Settanta e Ottanta. Erano diversi i fattori che portarono a questo risultato. In primis, una compagnia nazionale non necessariamente possedeva abbastanza lobbisti *in-house* e staff disponibile per coprire Washington e le diverse capitali statali in cui aveva bisogno di essere presente. "*It helps if you live with them [legislators] and drink with them*" (Rosenthal, 1993: 55): poteva invece così avvalersi dell'esperienza di lobbisti indipendenti che avevano già esperienza in quello Stato. Sia a livello statale che a livello nazionale, i lobbisti *in-house* erano in svantaggio dal momento in cui non avevano il tempo per sviluppare il tipo di relazione che i lobbisti indipendenti potevano sviluppare lavorando sempre nello stesso contesto. In aggiunta, avere una presenza fissa nel luogo che si vuole influenzare è un chiaro vantaggio. "*We'd better be located where the action takes place*" (Rosenthal, 1993: 56): se una società nazionale non ha una sede o una presenza fissa a Washington, potrà ottenere maggiori benefici rivolgendosi a dei lobbisti che invece lavorano sempre a Washington (Rosenthal, 1993: 55). Questo portava vantaggi anche perché i lobbisti indipendenti poteva iniziare a svolgere il lavoro di pressione anche in un momento iniziale del

processo, mentre con i lobbisti *in-house* si correva il rischio che una volta che fossero arrivati nella capitale prescelta, il processo fosse già troppo avanzato per riuscire ad ottenere i risultati concreti desiderati. Inoltre, essendo più 'di casa', avevano una reputazione più conosciuta e quindi era possibile che avessero maggiore influenza (Schlozman & Tierney, 1986: 99). D'altro canto, alcune società preferivano svolgere l'attività di *lobbying* in prima persona, perché una conseguenza dell'avvalersi di un lobbista indipendente era che la società perdeva in parte la sua identità, che veniva messa in secondo piano rispetto a quella del lobbista (Rosenthal, 1993: 56). A volte le compagnie si rivolgevano a lobbisti esterni per complementare le proprie conoscenze. "*It seems that the primary reason that organizations need the services of outsiders, however, is to gain access to those members of Congress or executive branch officials to whom the client does not have easy entrée"* (Schlozman & Tierney, 1986: 100). Infatti, anche se l'organizzazione aveva numerosi contatti con i legislatori, non era detto che fosse in relazione con tutti quelli che avrebbe voluto influenzare. Anche per questo molti ex dipendenti governativi diventarono lobbisti; avevano le connessioni e le relazioni che erano richieste dalle organizzazioni. D'altro canto, mentre molte aziende non la percepirono come una necessità, non è sorprendente che alcune aziende decisero di spostare il proprio quartier generale a Washington. Le altre invece avevano uffici separati a Washington oppure erano membri di un'associazione commerciale che si occupava dei loro interessi nella capitale (Schlozman & Tierney, 1986: 67).

Le relazioni tra il lobbista e i propri clienti variavano fortemente in base a quanti fondi la società fosse disposta a stanziare. I fattori principali che andavano ad agire sulla dimensione erano il tipo di settore industriale, la dimensione della compagnia e le politiche pubbliche in cui è coinvolta. Alcune compagnie, infatti, avevano delle relazioni di partenza più strette con le comunità locali e statali, come potevano essere le compagnie che si occupano delle utenze. Tali compagnie dovevano stanziare somme chiaramente maggiori per il mantenimento delle relazioni con il governo e con le comunità locali. In generale, le società maggiormente interessate dai regolamenti statali preferivano essere più strettamente coinvolte nel processo (Rosenthal, 1993: 45; Schlozman & Tierney, 1986). Inoltre, nonostante una società potesse teoricamente fare pressione sul governo in autonomia, per alcuni problemi le società preferivano avvalersi di un'associazione. Infatti, prendendo posizioni forti in merito a determinati problemi, avrebbero corso il rischio di vedere i loro prodotti boicottati. I motivi per cui le società desideravano lavorare di più sulle proprie relazioni governative andavano dal tentativo di aumentare i propri profitti al tentativo di limitare l'interferenza del governo nel funzionamento del mercato. Le associazioni di imprese e le associazioni di settore svolgevano un ruolo ancora importante nel rappresentare gli interessi dei propri membri. In entrambi i casi, esistevano

associazioni con focus statale, associazioni con focus federale e associazioni con sede a Washington ma focus statale. Un esempio di questo ultimo è l'*American Petroleum Institute*, associazione nazionale che rappresentava gli interessi del settore del petrolio e del metano, che aveva uno staff di grandi dimensioni a Washington e dirigenti regionali che garantivano una presenza nelle rilevanti capitali statali per circa 2/3 dell'anno (Rosenthal, 1993: 49; Schlozman & Tierney, 1986).

In particolare, per quanto riguarda il legame tra le società e le lobby, David Vogel, nel suo articolo *The Power of Business in America: A Re-Appraisal* (1983), sottolineava come negli anni Settanta vi fossero stati diversi autori e studiosi che tentarono di sottolineare il ruolo privilegiato che la comunità aziendale avesse nel contesto della politica americana nazionale. L'idea era che la comunità imprenditoriale fosse quasi una classe dominante, un'élite di potere o un governo privato e che quindi possedesse un livello di influenza che andava oltre quello di ogni altro gruppo d'interesse. Questa idea si basava su quattro principi:

a) L'abilità della comunità imprenditoriale di definire l'agenda politica;
b) I benefici sproporzionati che la comunità ottiene dal processo politico;
c) La necessità del fatto che le autorità elette devono conservare un alto livello di fiducia da parte della comunità;
d) La capacità di mobilitare risorse politiche, di collaborare strettamente e di modificare l'opinione pubblica.

Partendo da quest'analisi però, si vuole sottolineare come la relazione tra la comunità imprenditoriale e il governo non potesse essere vista come statica e immanente. L'efficacia e l'attività politica delle società variarono nel tempo e sarebbe chiaramente necessaria un'analisi di queste variazioni temporali per poter migliorare la comprensione che si ha di tali rapporti (Vogel, 1983: 20).

Per molta della loro esistenza le aziende sono state criticate per la loro visione limitata dell'influenza sul governo. Erano tendenzialmente sempre preoccupate delle conseguenze a breve termine, in particolare economiche, che una determinate legge poteva avere su di esse. Negli anni Settanta si assisti però ad una presa di coscienza degli obbiettivi e delle preoccupazioni comuni alla comunità aziendale e alla volontà condivisa di agire (Vogel, 1983: 34). Una rappresentazione evidente di questo si ebbe nella *Business Roundtable*. I principali dirigenti delle 190 maggiori società industriali, finanziarie e commerciali americane si associarono nella *Business Roundtable*. Questa associazione, fondata nel 1972 con un budget iniziale di 2 milioni di dollari, diventò una sorta di elitaria camera di commercio, volta a ottenere immediata udienza presso il mondo politico. Bisogna sottolineare che non esiste un elenco pubblico dei membri dell'associazione (Franco, 1988: 1974; Levitan & Cooper, 1984:

34). La *Business Roundtable* non era semplicemente un meccanismo per aumentare l'efficacia dell'attività di *lobbying* aziendale, ma aveva anche la funzione di aumentare la consapevolezza dei principali dirigenti, educandoli sulle problematiche che potevano colpire in generale la comunità aziendale, e promuovere l'idea che 'l'amministratore delegato del futuro' doveva, volente o nolente, essere una figura pubblica, disposta a farsi carico di dover mediare direttamente con rappresentanti del governo (Vogel, 1983: 34). La *Roundtable* riuscì a bloccare il disegno di legge del 1975 che avrebbe permesso ai procuratori generali di Stato di portare avanti una causa collettiva a nome dei cittadini di uno Stato per raccogliere i danni provocati dalle azioni monopolistiche delle società. Ora del 1974, la *Business Roundtable* aveva subito un intenso processo di riorganizzazione interna. In cima alla gerarchia interna si aveva il comitato esecutivo, sotto al quale stava il *policy committee* e poi delle piccole task-force che avevano il compito giornaliero di fare ricerca e svolgevano l'attività di *lobby* dell'organizzazione. Tra il 1974 e il 1979, i membri crebbero da 100 a 192. Tra questi 192 vi erano gli amministratori delegati delle 10 maggiori compagnie della Fortune 500 del 1980 (Exxon, General Motors, Ford, Texaco, Standard Oil of California, Gulf, IBM, General Electrics, Standard Oil Indiana). Le principali aree di focus delle task-force erano numerose e includevano l'antitrust, le riforme di regolamentazione, la tassazione, l'energia, il commercio internazionale, l'organizzazione economica, le riforme del lavoro, ecc. Una volta identificato il problema la task-force incaricava una compagnia principale, che sarebbe stata quella che avrebbero portato avanti l'azione nei confronti della legislazione, normalmente guidata dall'amministratore delegato (McQuaid, 1982: 294-295; Levitan & Cooper, 1984: 37).

In generale si può affermare che, nella cosiddetta *Washington pressure community*, era più comune che venissero rappresentati alcuni tipi di interessi rispetto ad altri. La rappresentazione a Washington era infatti limitata nell'ampiezza e nettamente a favore dei più facoltosi. Nel 1981, le aziende rappresentavano il 45,6% di tutte le organizzazioni con una presenza a Washington, ma solo il 20,6% delle organizzazioni con sedi a Washington. In generale, quindi non considerando solo le società, la *pressure community* di Washington era nettamente a favore delle organizzazioni aziendali, che rappresentavano il 70% di tutte le organizzazioni con presenza a Washington e il 52% delle organizzazioni che erano rappresentate dal proprio ufficio nella capitale (Schlozman & Tierney, 1986: 67; Ainsworth, 2002:113-115).

1.3.5. Quali attività svolgono le *lobby*?

"*You don't change minds. You find ways to make them think they agreed with you all along*", sosteneva un lobbista in California (Rosenthal, 1993: 20). Da questa citazione si può iniziare a dirimere quelle che erano le attività principali svolte da una *lobby*. Le attività svolte dai lobbisti variavano in base al cliente, al rapporto che avevano con quest'ultimo, e con colui che dovevano influenzare.

Quando si tratta in particolare di lobbisti indipendenti, l'esperienza aveva un ruolo molto importante. La gioventù veniva vista come uno svantaggio, in un campo in cui erano richiesti anni per dimostrare integrità e onestà, e per creare relazioni di una certa solidità. I principali lobbisti avevano anni di esperienza in cui avevano maturato conoscenze riguardo a diverse problematiche, familiarità con il processo decisionale, e contatti (Rosenthal, 1993: 35). Oltre all'esperienza, le altre qualità ricercate in un lobbista o che comunque erano necessarie per ottenere un certo successo in questo campo erano le cosiddette *people skills*, l'intuizione e l'istinto e una qualità intangibile definita da un lobbista come 'sensazione'. Un altro motivo per cui molti ex legislatori diventarono lobbisti era che queste qualità erano le stesse che dovrebbe possedere a sua volta un legislatore. Queste qualità servivano ad aumentare l'influenza dei lobbisti e ad aumentare e solidificare la loro presenza nelle cerchie utili ai fine del loro lavoro. Al contempo uno dei compiti del lobbista indipendente era quello di fare pressione sul proprio cliente. Questo significa rimanere al corrente dei potenziali sviluppi legislativi, informare il cliente di tali sviluppi e proporre strategie di risposta o adattamento. Significava però anche avere una certa fermezza nei confronti del cliente e far sì che le sue proposte fossero realistiche (Rosenthal, 1993: 36; Thomas *et al.*, 2008: 325).

La gran parte del lavoro svolto dai lobbisti si basava sulle relazioni interpersonali. Indipendentemente dal sistema politico e culturale, l'obbiettivo del lobbista era di creare connessioni e sviluppare relazioni più strette possibili con i legislatori. Alcuni lobbisti pensavano addirittura di trascorrere più tempo coltivando queste relazioni piuttosto che svolgendo l'effettiva attività di *lobbying* (Rosenthal, 1993: 112; Ainsworth, 2002: 120). Come qualsiasi cosa nel processo legislativo, senza fiducia, credibilità e sincerità nei rapporti con i legislatori, sarebbe difficile svolgere qualsiasi tipo di attività di *lobbying*. I lobbisti erano quindi portati a sviluppare delle relazioni che permettevano di dimostrare le proprie capacità, come requisito necessario per poi promuovere gli interessi dei propri clienti (Rosenthal, 1993: 56; Ainsworth, 2002: 132). *"Sometimes you need a well- connected lobbyist so that legislators will take you seriously*" (Rosenthal, 1993: 56). C'erano diverse tecniche per stabilire questa relazione di fiducia e rispetto tra il lobbista e il legislatore. Nel libro di Rosenthal, ne vengono elencati 10:

1. Intrattenimento, attività che permette di trascorrere tempo insieme al legislatore in un'ambiente non lavorativo, dove le parti possono conoscersi meglio senza parlare di lavoro;
2. Viaggi, attività che permettono al lobbista di portare il legislatore a godersi momenti di caccia, pesca e relax, anche in questo caso senza parlare di lavoro. Molti lobbisti sono dell'opinione che una bella gita di caccia o pesca sarà ricordata anche dopo che i contributi alla campagna elettorale saranno dimenticati (Rosenthal, 1993: 116);
3. Regali, materiali o non, che possono spaziare dall'offrire di occuparsi per una giornata dei figli di un legislatore all'uso di un'auto di lusso o di un mezzo di trasporto che il lobbista ha in precedenza acquistato appositamente a quel fine;

   In questo contesto, possono rientrare a volte anche gli onorari, ossia il pagamento che viene corrisposto ad un politico per aver tenuto un discorso di fronte ai membri di una società o di un'associazione. Mentre alcuni sono effettivi contributi per aver svolto il servizio, altri appaiono infatti più che altro come delle donazioni [gli onorari verranno trattati in maggiore dettaglio nel resto del paragrafo];
4. Attività sportive, che consistono nello svolgere insieme al legislatore determinati sport, ma per esempio anche nell'assistere insieme ad un evento sportivo. Esempio di questo sono i classici biglietti a bordo campo nelle partite di pallacanestro. Il New York Times riportò che "*physical fitness is now an asset for the lobbyist the way tolerance to strong drinks once was*" (Suro, 1989);
5. Servizi agli elettori;
6. Apprezzamento e riconoscimento;
7. Comprensione, attività ricollegabile ai servizi ai costituenti, che significa che il lobbista, anche fuori dai periodi elettorali, è disposto ad andare nei distretti del legislatore e vedere effettivamente in prima persona quali siano i problemi degli abitanti. Questo significa anche che il lobbista deve dimostrarsi disposto ad ascoltare le preoccupazioni del legislatore. La relazione tra i due deve quindi, almeno in apparenza, essere bilanciata;
8. Consigli;
9. Assistenza sulla legislazione;
10. Contributi e coinvolgimento nelle campagne elettorali, perché "*there is nothing closer to a politician's heart that the current election, the one coming up, or the one before*"

(Rosenthal, 1993: 120). Inoltre, il presupposto di partenza del lobbista è che donare soldi non fa mai male.

Il lobbista doveva capire quali potessero essere le proposte di legge che avrebbero interessato il suo cliente, ma era necessario anche determinare le priorità, poiché era probabile che più di una legge andasse ad interessare il cliente, ma non tutte con la stessa forza. Il lobbista doveva anche essere in grado di dedurre le probabilità che la proposta di legge passasse effettivamente, poiché se le probabilità fossero state basse, avrebbe potuto decidere di concentrarsi su altre problematiche. I lobbisti dovevano essere in grado anche di capire a quale momento del processo legislativo l'attività di pressione potesse avere maggior effetto. I lobbisti dovevano monitorare l'attività del governo e tenere sotto controllo gli sviluppi in campo legislativo. Questo era un processo a più livelli tramite il quale il lobbista tentava di valutare quale impatto poteva avere sull'approvazione o meno di una legge la comunicazione con un particolare individuo. Quest'analisi serviva a decidere chi fosse l'obbiettivo, dove andare ad agire, quando agire e come agire (Goldstein, 1999: 12; Ainsworth, 2002: 121). I lobbisti dovevano avere sotto controllo la situazione politica, ossia sapere quali organizzazioni governative e istituzioni avessero l'autorità su cosa, quali regolamenti e leggi erano in vigore. Significava anche capire quali gruppi e individui fossero a favore o contro determinati tipi di proposte di legge, quali individui fossero più influenti. Erano equamente importanti anche le capacità e le conoscenze tecniche, ossia la capacità di capire l'effettivo contenuto di una particolare politica, di capire il problema, le sue cause ed effetti e le possibili ramificazioni delle diverse soluzioni. (Schlozman & Tierney, 1986: 98; Clawson *et al.*, 1992: 100).

L'attività di *lobbying* poteva essere generalmente difensiva o offensiva. L'interesse principale della comunità aziendale era quello di essere lasciata stare e che quindi si potesse limitare al massimo l'interferenza del governo. L'industria del tabacco, negli anni Sessanta e Settanta, è un esempio di industria fortemente colpita dalle leggi e dalle restrizioni imposte dal governo, come i vari divieti di fumo in luogo pubblico e l'aumento delle accise sui prodotti a base di tabacco. In questo caso, per le *lobby* del tabacco il lavoro consisteva interamente in un lavoro difensivo. In generale, vista la natura del processo legislativo, appare come più semplice l'attività difensiva. Ciò si andrebbe a scontrare però con alcune misure che erano molto sentite dal pubblico e che quindi risultavano più difficili da opporre apertamente. La conseguenza era che, come detto in precedenza, i lobbisti andavano ad operare su ciò che aveva un impatto più ristretto e focalizzato, tendenzialmente ignorato dal pubblico. I lobbisti iniziavano l'offensiva, generalmente, quando si trattava di prevenire un'azione governativa, modificare regolamenti, e prevenire azioni a livello locale (Rosenthal, 1993: 70).

Nel libro di Massimo Franco (1988) abbiamo una categorizzazione diversa rispetto a quella precedentemente presentata, che si riferiva in particolare alla classificazione delle attività delle lobby fatta da Schlozman & Tierney (1986), che potevano in generale essere condensate in due blocchi, il lobbismo diretto e indiretto. Più nello specifico vennero identificati 27 modi di fare *lobbying* e da questi vennero a loro volta dedotti 7 'comandamenti': lobbismo sociale, informazioni, testimonianza, contributi elettorali, onorari, rapporti con l'elettorato, *grass root lobbying*. Schlozman & Tierney procedettero anch'essi ad un'analisi delle risorse che i gruppi d'interesse potevano offrire ai politici. Una delle risorse principali erano chiaramente i soldi; quello che rendeva importante i soldi in politica era il fatto che fossero convertibili. Questo non significa però che fossero l'unica risorsa, poiché un'organizzazione che disponeva di minori quantità di denaro poteva cercare di compensare con altre risorse come un ampio numero di membri o uno staff particolarmente competente e preparato. Quest'idea del *fat-cat lobbyist* è un'eredità del XIX secolo e di personaggi come Samuel Cutler Ward. "*The image of lobbyists wallowing in ill-gotten and ill-spent lucre is one of the great myths of our time*" (Schlozman & Tierney, 1986: 89). Il denaro di questi gruppi d'interesse derivava molto spesso da contributi di privati cittadini, ma con l'avvento dei PAC una considerevole parte degli introiti venne anche da lì (*ibidem*). Secondo Paul Douglas, ex senatore, il pagamento diretto era un genere in via d'estinzione, a dimostrazione della costante evoluzione dell'attività di lobbying. L'obbiettivo era quindi di convincere il parlamentare che le attenzioni che gli venivano rivolte dal lobbista erano dettate dall'amicizia e non dall'interesse (Franco, 1988: 62).

È necessario procedere ad una differenziazione del lobbismo diretto da quello indiretto. Il lobbismo diretto si basava sui contatti personali con i politici e il denaro erano solo un plus, essenziale, ma complementare; come molti dicevano "a Washington il denaro non parla, ma mormora soltanto, sovrastato dal tumulto del potere e del prestigio" (Franco, 1988: 63). Un lato importante del lavoro era il fornire informazioni. Proprio per questo, Jesse Unruh iniziò la sua lotta contro il lobbismo in California rafforzando quello che era lo staff e gli uffici, così da non aver più bisogno dei lobbisti per ottenere informazioni. Questa 'schiavitù delle informazioni' riguardava soprattutto le materie più tecnologicamente o legalmente complesse. Capitava anche che a volte gli stessi parlamentari preferissero parlare con un lobbista di determinare materie perché almeno erano sicuro che la persona che gli stava fornendo le informazioni aveva una buona conoscenza di quello di cui stava parlando. Secondo il senatore californiano Alan Cranston, "i lobbisti sono un'estensione dei nostri staff congressuali" (Franco, 1988: 64). La dipendenza dei legislatori dalle informazioni che venivano fornite dai lobbisti significava anche che i lobbisti potevano capitalizzare la connessione che si era formata e

fornire informazioni che creavano scenari dalle conseguenze negative, nel caso fosse stato seguito un percorso di azione in particolare (Goldstein, 1999: 39; Ainsworth, 1993: 44). Oltre alle informazioni che potevano servire prima dell'approvazione di una legge, le *lobby* erano anche in grado di fornire informazioni sull'impatto delle leggi già in vigore a livello locale e statale, con dati e misure più accurati rispetto a quelli che i parlamentari altrimenti sarebbero riusciti a reperire (Franco, 1988: 64).

I favori che assomigliavano invece maggiormente alla corruzione erano i pagamenti in denaro che venivano fatti ai legislatori. Vennero però creati canali regolarizzati per corrispondere il denaro, tra cui gli onorari [più informazioni fornite nelle pagine successive]; anche ad essi venne però imposto un limite annuo di 20.490 di dollari (Schlozman & Tierney, 1986: 266). Le testimonianze nelle sedute delle commissioni parlamentari erano un'altra faccia del lobbismo diretto. Il lobbista svolgeva il ruolo di avvocato di un gruppo d'interesse e ne difendeva pubblicamente gli interessi. Questo tipo di lobbismo, essendo protetto dal primo emendamento (vedere p.11) acquisì un ulteriore valore di costituzionalità (Franco, 1988: 66).

Si diceva poi che il mercato del lavoro in della politica e quello del lobbismo fossero collegati attraverso un'immaginaria porta girevole (Franco, 1988: 127; Schlozman & Tierney, 1986: 268). Se prendiamo come esempio il 1986, vi erano più di 200 ex legislatori che si trovavano dall'altro lato della stanza e svolgevano attività di *lobbying*. L'impiego statale, in particolare durante gli anni di Reagan, sembrava essere per molti il metodo perfetto per entrare nel modo della politica; l'obbiettivo era però di rimanerci come lobbisti (Franco, 1988: 124). Il campo governativo e la politica erano stati spesso una palestra per i lobbisti, in particolar modo per i *contract lobbyists*¸ ossia lobbisti indipendenti o consiglieri statali per le imprese o associazioni nazionali. Questo significava che non erano dipendenti di una determinata società, ma che venivano chiamati da diversi clienti su base occasionale e che quindi potevano avere più clienti allo stesso tempo. I membri dello staff del ramo legislativo erano infatti spesso passati poi al lobbismo. Se per coloro che non erano affiliati ad un partito risultava più probabile desiderare una carriera nel ramo legislativa o passare all'esecutivo, per i membri dello staff con affiliazione effettiva o puramente ideologica a uno dei due partiti era probabile un passaggio all'attività di *lobbying*. Infatti, gli ex legislatori appaiono come i lobbisti più efficaci e influenti nelle capitali statali. La maggior parte di lobbisti *in-house* sembra invece provenire da altri dipartimenti della stessa compagnia e non dall'esterno (Thomas, 2008: 325; Rosenthal, 1993: 29;).

	Corporations	Trade associations	Unions	Citizens' groups	All organizations
Federal government	90%	97%	65%	82%	86%
Executive branch	60	63	31	55	52
White House	8	15	6	10	9
Congress	46	63	31	30	46

Fonte: Schlozman & Tierney, 1986: 269

Un esempio della 'porta girevole' fu Mike Deaver. Per due decenni l'assistente personale di Ronald Reagan, fu Vicecapo dello staff durante la prima amministrazione Reagan. Insieme a Edward Meese e James Baker, era tra quegli uomini che Reagan si portò da Sacramento a Washington. Si dimise dalla posizione nel 1985, all'inizio della seconda amministrazione Reagan, e decise di "vendere il suo accesso alla Casa Bianca e la capacità di raggiungere i coniugi Reagan" (Brancoli, 1990: 49).

Le modifiche al già nominato *Ethics in Government Act* del 1978 proibirono agli ex dirigenti dell'Esecutivo di rappresentare in qualità di lobbisti un cliente presso la stessa agenzia federale per cui avevano lavorato in precedenza. Non potevano poi neanche rappresentare personalmente i clienti su materie sulle quali avevano avuto responsabilità ufficiali. Quello che bisogna però sottolineare è che queste limitazioni non venivano applicate al ramo legislativa o allo staff (Franco, 1988: 126).

Un metodo meno appariscente e apparentemente meno sospetto in cui i deputati, senatori e i politici in generale ricevevano denaro dai lobbisti era tramite gli onorari o *honorarium*. Massimo Franco definisce questo metodo "un'industria fiorente che vedi i lobbisti nel ruolo di dispensatori di biglietti e le lobby in quello di generose padrone di casa" (Franco, 1988: 69). Come già detto in precedenza, con la legge FECA del 1971 e i successivi emendamenti venne imposto un tetto massimo di 2.000 dollari a prestazione. La prima scappatoia al tetto la troviamo nel fatto che l'ammontare limite predisposto dalla legge non valeva nel caso in cui l'eccedenza fosse stata donata in beneficienza. La seconda scappatoia la troviamo nel fatto che non furono imposti limiti al numero massimo di prestazioni in *honorarium* che potevano essere sostenute in un anno da parte di un deputato o parlamentare. Ciò significa che la legge non pose in realtà un vero limite al denaro che uno politico poteva in via teorica ricevere da una stessa organizzazione per una molteplicità di prestazioni (Franco, 1988: 69; Brancoli, 1990: 99). Un chiaro esempio di ciò venne riportato da Franco, che sottolineò come nel 1982 i deputati instascarono 4 milioni e mezzo di dollari e che, il presidente della sottocommissione per l'energia e le ricerche naturali, Bennett Johnson, ricevette all'incirca 13,750 dollari da parte dei

petrolieri (Franco, 1988: 70). Anche Brancoli riportò alcuni esempi di questa pratica, indicando che nel biennio 1987/1988, i membri del Congresso accettarono onorari per più di 19 milioni di dollari, trattenendone più di 14 per uso personale (Brancoli, 1990: 98).

1.3.6. Come si misura l'influenza di un lobbista?

"Siamo gli unici essere umani da cui ci sia aspetta che prendano migliaia di dollari da perfetti estranei, senza però esserne influenzati" affermava un deputato, sottolineando come non ci dovrebbe aspettare la massima imparzialità da parte dei politici nei confronti dei propri finanziatori (Franco, 1988: 76). Come si misura l'influenza effettiva di un lobbista è una domanda a cui è difficile rispondere in termini chiari e precisi, data l'innata segretezza e discrezione dell'attività. Il fatto che non si conoscano completamente le intenzioni e gli obbiettivi di un lobbista può essere vista come una delle ragioni per cui risulta ancora più difficile dimostrare l'influenza dei gruppi d'interesse (Goldstein, 1999: 5).

L'influenza che esercita un lobbista è in primis legata alla percezione che si ha del lobbista stesso. Questo spiega perché raramente i lobbisti andavano a smentire le storie che li vedevano come il potere segreto che dominava il processo legislativo. La percezione dell'influenza era importante quanto l'influenza stessa, poiché nel mondo delle *lobby*, la percezione era realtà: questa loro percezione non andava che a rafforzarne l'influenza stessa. Se i lobbisti non erano quindi onnipotenti, i legislatori non erano però neanche argilla nelle mani dei lobbisti (Rosenthal, 1993: 209). Secondo alcuni degli intervistati nel libro di Schlozman e Tierney, "*it is not as if the congressional candidates were reluctant virgins helpless before the onslaught of ardent PACs*" (Schlozman & Tierney, 1986: 242) I candidati sarebbero stati quindi più che disposti a ricevere il denaro dai PAC, che sembravano addirittura sopraffatti dalle richieste di finanziamento. Un lobbista per una grande società a Washington disse addirittura che il suo PAC aveva ricevuto la prima richiesta di finanziamento per le elezioni del 1982 il venerdì dopo le elezioni del 1980 (*ibidem*).

I legislatori avevano le loro idea, interessi e intenzioni, e agivano in risposta a diversi fattori, uno solo dei quali erano i lobbisti. Un altro motivo per cui l'impatto effettivo dei lobbisti non è misurabile è il fatto che lo sviluppo legislativo è determinato anche da fattori che non sono controllabili da loro. Sarà quindi più facile per un lobbista influenzare l'esito di un atto legislativo di minore portata e impatto (Rosenthal, 1993: 211). Dal punto di vista del lobbista, la probabilità di influenzare il processo legislativo, non doveva essere vista come la probabilità di influenzare il singolo legislatore, ma di avere un impatto sulla legislazione finale nel suo complesso (Goldstein, 1999: 47).

Misurare l'influenza di un lobbista significa anche misurare l'influenza delle imprese che si servono delle *lobby* stesse. Anche in questo caso però gli studiosi erano spesso in disaccordo in merito all'effettivo impatto che le enormi disponibilità economiche delle società avessero sul processo legislativo. In base a che studio si cita o si ricerca, sembra infatti che le società venissero viste come inermi o come onnipotenti, con centinaia di varianti nel mezzo (Salamon & Siegried, 1977: 1026).

Anche nel caso dell'influenza che possono avere i finanziamenti dei PAC vi sono opinioni contrastanti. È possibile creare una lunga lista di legislatori di entrambi i partiti che parlarono di corruzione e di come i PAC abbiano influenzato i voti sulle proposte di legge. È possibile anche compilare una lista di diversi dirigenti di PAC che sottolinearono come i legislatori, anche se finanziati da un PAC, votavano come avrebbe votato in qualsiasi caso. Un dirigente di un PAC aziendale disse: "*you can't use money to change opinions, but you can use money to get in the door*" (Schlozman & Tierney, 1986: 253). Non erano solo i dirigenti dei PAC che, per ovvie ragioni, la pensavano così, ma vi erano anche legislatori che condividevan questa idea: "*We don't sell legislation; we sell the opportunity to be heard*" (*ibidem*).

Secondo Larry Sabato, autore del libro *PAC Power*, i suddetti avevano la capacità di influire concretamente e considerevolmente solo date alcune condizioni di base. La condizione principale per Sabato era la scarsa visibilità del problema su cui il cliente voleva andare ad agire per mezzo del PAC. Notò quindi che, come conseguenza, il flusso di denaro tra i PAC e i legislatori era più intenso nelle fasi iniziali dell'iter legislativo, quando la stampa e i gruppi di interesse pubblico erano meno attenti (Brancoli, 1990: 73; Clawson *et al*., 1992: 91).

2. *Big Oil* negli Stati Uniti:

Gli sviluppi dell'industria petrolifera dalla Standard Oil Co. fino agli anni Ottanta e la sua relazione con il governo

Secondo la citazione di George Will, l'industria automobilistica e quella petrolifera sono "le forze motrici" dell'economica americana (Gopoian *et al*, 1984). Dagli albori dell'industria petrolifera, le dimensioni e le risorse coinvolte implicarono una stretta relazione tra le aziende private e i governi federale e statale. In virtù di questa relazione, le aziende dimostrarono particolare interesse nelle legislazioni che avrebbero avuto un impatto sui diversi processi di estrazione e lavorazione degli idrocarburi. Negli anni aumentò quindi il coinvolgimento delle aziende nella politica, contemporaneamente all'accentramento di potere nelle mani di una sola azienda, che alla fine del 1800 era la Standard Oil Co. di Rockefeller. Per poter analizzare la relazione tra l'industria petrolifera americana e il governo federale, è necessario ripercorrere gli sviluppi dell'industria stessa. Lo sviluppo di quelle che oggi chiamiamo *major* petrolifere (la maggior parte delle quali deriva dalla Standard Oil Co.) è innegabilmente legata allo sviluppo della legislazione antitrust negli Stati Uniti.

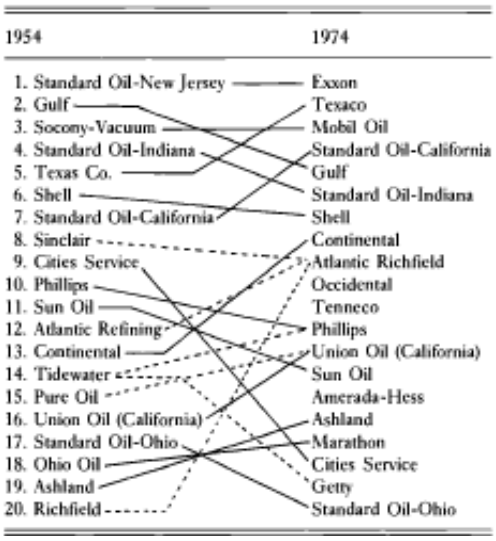
In questo capitolo analizzerò brevemente la nascita della Standard Oil Co. di Rockfeller alla fine del XIX secolo e le conseguenti leggi antitrust. In seguito, mi focalizzerò principalmente sugli anni Sessanta e Settanta del XX secolo e sugli eventi che caratterizzarono il settore e il mondo in quegli anni. In particolare, sottolineerò come il sistema creatosi all'interno dell'industria petrolifera mondiale cambiò durante questi due decenni e come si passò da una condizione di predominio delle *major* petrolifere ad una condizione di dominio dei paesi OPEC, con conseguente perdita di rilevanza delle compagnie.

Parlare di un'unica *lobby* del petrolio può risultare fuorviante, poiché sembra sostenere che l'industria petrolifera fosse equilibrata ed omogenea, quando la realtà era molto diversa. All'interno dell'industria vi erano piccole, medie e grandi aziende, fino ad arrivare alle *major*, coinvolte anche in altri ambiti produttivi ed altri settori industriali. Tra i piccoli produttori vi erano i cosiddetti *wildcatters*. Merrian-Webster fornisce la seguente definizione di *wildcatters*: "*[individual who] drills wells in the hope of finding oil in territory not known to be an oil field*". Generalmente questi erano piccoli esploratori indipendenti senza grandi risorse economiche che andavano alla ricerca di giacimenti di petrolio, tentando la fortuna. Gli interessi di quest'ultimi risultavano essere abbastanza diversi rispetto a quelli delle grandi compagnie petrolifere che importavano petrolio dal Medio Oriente e dal Nord Africa. Sottolineare l'esistenza di diversi attori all'interno della stessa industria petrolifera risulta importante poiché essi reagirono diversamente alle politiche energetiche delle varie amministrazioni e

perché porta alla luce le differenze tra l'industria petrolifera domestica negli USA, dove erano presenti diversi attori non integrati, e l'industria petrolifera internazionale, dove poche compagnie dominavano il mercato. Inoltre, per molti anni, per esempio, gli obbiettivi delle multinazionali integrate del petrolio furono quelli di possedere le raffinerie negli Stati Uniti e sfruttare le riserve a basso costo all'estero, importando quel petrolio negli USA. Questo obbiettivo andava contro gli interessi dei produttori indipendenti che avevano costi iniziali più alti e non riuscivano quindi a competere con il flusso di petrolio a basso costo che veniva dall'estero (Rutledge, 2005: 5).

L'influenza delle cosiddette Sette Sorelle non era comparabile a quella del resto dell'industria. Le Sette Sorelle, così soprannominate da Enrico Mattei, erano 5 compagnie petrolifere americane (3 delle quali erano figlie della Standard Oil Co.) e 2 europee. Fino agli anni Settanta, producevano all'incirca il 40% del petrolio negli Stati Uniti e circa l'80% a livello mondiale (Sherrill, 1983: 11; McGovern, 1981: xiii; Bower, 2010). La loro influenza era tale da provocare affermazioni come la seguente: "*As Exxon, the world's largest corporation, went, so went – or drifted – our energy fate*" (Sherrill, 1983: 11).

Tendenzialmente si pensa quindi all'industria petrolifera come ad un'industria fortemente concentrata e senza competizione e in particolare a *Big Oil*, ossia le principali multinazionali del petrolio, come l'archetipo dell'impresa capitalistica (Vietor, 1984: 210; Rutledge, 2005: 3). Ad eccezione della raffinazione, l'industria petrolifera statunitense subì una notevole concentrazione tra il 1955 e il 1975, cosa che, nei due decenni considerati, non si verificò nel settore petrolifero internazionale, dove l'oligopolio prevaleva dalla fine degli anni Cinquanta (Vietor, 1984: 211). In questi anni le principali compagnie petrolifere erano le seguenti (elencate in base al profitto nella seguente tabella):



Fonte: Vietor, 1984: 213

Nonostante in questo elaborato mi riferirò a *Big Oil* come ad una sorta di entità unica, bisogna comunque sottolineare che non si parla in realtà di un gruppo di compagnie apertamente né alleato né in cooperazione. Generalizzare parlando di *Big Oil*, può risultare fuorviante, poiché anche se queste grandi compagnie sembrerebbero tutte uguali dall'esterno, erano in realtà abbastanza diverse tra di loro, pur avendo come obbiettivo comune il profitto (McGovern, 1981: xii).

Prima di procedere all'excursus storico, è necessario presentare alcune delle organizzazioni che verranno nominate più volte nell'elaborato. In primis, sono di grande importanza due organizzazioni private che raccolgono in sé le compagnie petrolifere e le principali personalità dell'industria energetica. L'*American Petroleum Institute* (API) era l'organizzazione ombrello dell'industria, e limitava le sue attività ad argomenti come la detrazione percentuale per esaurimento e i costi di trivellazioni intangibili (Isser, 1996: 380). L'API venne creata nel 1920 ed è l'associazione del settore del petrolio e del gas più vecchia degli Stati Uniti. Avendo come membri sia le *major* che i produttori indipendenti, risultava difficile sviluppare una posizione chiara e unica su problemi energetici complessi (McBeath, 2016: 75). Rimase comunque un portavoce importante per gli interessi del settore dei combustibili fossili negli Stati Uniti, senza compromettere lo sviluppo di altre fonti energetiche, visto anche che molti membri avevano interessi anche in altri settori, come nel carbone, nel solare o nell'eolico (McBeath, 2016: 76). L'*Indipendent Petroleum Association of America* (IPAA) era invece l'organizzazione che rappresentava i produttori indipendenti, nonostante molti dei suoi membri fossero abbastanza grandi da condurre operazioni su scala mondiale (Isser, 1996: 380). L'IPAA venne fondata qualche anno dopo l'API per controbilanciare il peso di *Big Oil* (McBeath, 2016: 76). L'API veniva di solito vista come abbastanza 'dogmatica' e, avendo un largo numero di *major* o comunque compagnie relativamente grandi tra i suoi membri, era interessata ai megaprogetti. D'altro canto, l'IPAA era vista come più dinamica e più focalizzata sull'attività negli Stati Uniti. Inoltre, l'IPAA, pur ricevendo minori finanziamenti e avendo un organico più piccolo rispetto all'API, riusciva comunque a sfruttare il potere di influenza dei propri membri a proprio vantaggio per avere una presenza a Washington (McBeath, 2016: 77).

Oltre ad esse, verrà spesso nominato il National Petroleum Council, un'entità federale apartitica creata nel 1946 nell'interesse nazionale. Il suo ruolo divenne ben presto quello di fornire consiglio al Dipartimento dell'Interno e, dopo la sua creazione, al Dipartimento dell'Energia (Zou, 2017).

2.1. Dal monopolio all'oligopolio: la dissoluzione della Standard Oil Co. e lo Sherman Antitrust Act

Come detto nell'introduzione, la storia dell'industria petrolifera americana si sviluppò principalmente con la nascita della Standard Oil Co. Fondata nel 1870, rimase in quasi totale controllo del mercato petrolifero americano fino alla sua dissoluzione voluta nel 1911 da una sentenza della Corte Suprema (Pratt, 1980: 816). Negli anni Ottanta dell'800, la maggior parte della produzione americana di petrolio era infatti già sotto il suo controllo. La compagnia operava anche oltre oceano, ma controllava, attraverso consociati, il 90% della capacità di raffinazione domestica e del sistema di trasporto che riforniva le raffinerie. Era così in grado di regolare la produzione di petrolio e stabilirne il prezzo sul mercato americano (McGovern, 1981: 5; Garavini, 2019: 12).

La moderna struttura del mercato del petrolio iniziò ad emergere verso la fine del XX secolo, quando si presentarono nuovi attori sulla scena, che andarono così a sfidare il monopolio della Standard Oil Co (Pratt, 1980: 816). I difensori della struttura oligopolica dell'industria e dell'integrazione verticale delle compagnie, ossia l'organizzazione in una sola compagnia di produzione, raffinazione, trasporto e vendita, le difendevano come caratteristiche naturali dell'industria stessa e come inevitabili conseguenze della sua evoluzione. Sostenevano quindi che fosse l'economia e non la politica ad aver determinato la struttura dell'industria e che le politiche pubbliche volte a cambiare la struttura dell'industria avrebbero rotto il delicato equilibrio che rifletteva le realtà economiche fondamentali alla base delle varie operazioni quotidiane (Pratt, 1980: 815).

Le origini del movimento antitrust possono essere comprese solo nel contesto dei profondi cambiamenti sociali ed economici che stava vivendo l'America all'inizio del XX secolo (Coleman, 1985: 266). In questo contesto, le lotte legali tra le compagnie petrolifere e lo Stato tendenzialmente finivano con la sconfitta del governo, aumentando il disdegno popolare nei confronti di *Big Oil*. Lo scrittore e giornalista inglese Anthony Sampson disse di Rockefeller: "*His lack of scruple and his mendacity provoked a continuing distrust of the oil industry*" (Bower, 2010). Dopo anni di inerzia da parte dei presidenti Cleveland e McKinley, che avevano ricevuto contributi alle rispettive campagne elettorali da parte della Standard per più di 250.000 di dollari, a maggio del 1907 il Dipartimento di Giustizia intentò una causa contro la Standard Oil Co. per violazioni della legislazione antitrust. Il governo vinse finalmente la causa nel 1911, quando la Corte Suprema ordinò la dissoluzione della compagnia in compagnie più piccole (Coleman, 1985: 269).

Le cause della dissoluzione del monopolio della Standard Oil Co. sono state identificate in due filoni principali: uno economico e uno legislativo. Vi sono opinioni contrastanti dal momento che ogni

filone è stato identificato come la principale causa della dissoluzione da alcuni studiosi e non da altri. Da un lato, si riteneva che da alcuni decenni le 'forze di mercato autonome' avessero iniziato a minare il monopolio della Standard. Secondo questa visione, la decisione della Corte Suprema di scogliere la compagnia avrebbe semplicemente accelerato quel processo di competitivizzazione del mercato che era iniziato 'internamente' (Pratt, 1980: 817). Questa teoria sembrò riscuotere notevole consenso: il professore e storico americano Alfred D. Chandler Jr. attribuì, infatti, un ruolo secondario alla legislazione antitrust nel passaggio dal monopolio all'oligopolio nel campo del petrolio. In merito alla natura poco competitiva dell'industria petrolifera sosteneva in particolare che:

> *markets and technology and not antitrust laws have determined why the automobile, rubber and oil industries have always been concentrated and that the furniture, apparel and leather industries have almost never been (...). Clearly the passing of laws will not readjust the fundamental structure of a modern industrial economy* (Pratt, 1980: 818).

D'altro canto, pur non negando l'importanza dei fenomeni interni al mercato, vi erano coloro che sottolineavano la rilevanza in sé della legislazione antitrust e il legame involontario e perenne che venne a crearsi tra essa e la vita stessa dell'industria petrolifera. I fenomeni interni, quali "*size, quality, and location of crude discoveries and the limited success in restricting market space in the new fields on the part of Standard Oil Company*" (Pratt, 1980: 818), svolsero un ruolo fondamentale e senza questi fenomeni non vi sarebbero state le basi per la riuscita effettiva della legislazione; tuttavia, gli sviluppi più significativi si ebbero su scala legislativa statale, prima ancora di avvenire a livello nazionale. La dissoluzione della Standard Oil Co. andò quindi a concludere un preesistente processo economico che aveva iniziato a generare maggiore competizione all'interno dell'industria, che venne però fortemente aiutato dalle leggi antitrust statali promulgate prima del 1911 (Pratt, 1980: 818). Si può quindi dire che la legislazione nazionale e la decisione della Corte Suprema del 1909 furono influenzate ed ispirate dalle legislazioni statali e la loro applicazione ed implementazione vennero facilitate – o meglio non ostacolate- in virtù dei fenomeni interni del mercato che sostenevano il superamento del monopolio (Pratt, 1980: 819).

Osservando poi le regole generali introdotte dalla sentenza e dalla legge che la seguì, lo *Sherman Antitrust Act*, si nota facilmente come la Standard Oil Co. abbia subito un danno enorme solo in apparenza, in quanto le venne permesso di operare in ogni fase dell'industria (Pratt, 1980: 822). Un problema con la dissoluzione fu di per sé strutturale; infatti la Standard era sempre stata organizzata e specializzata internamente in produzione, distribuzione, e così via. Dato che la decisione della Corte

portò alla divisione della compagnia lungo la filiera del greggio, le nuove compagnie erano praticamente costrette ad avere delle strette relazioni d'affari tra di esse. Un altro enorme problema fu la divisione delle azioni che ordinò la corte, perché invece di assegnare ai diversi azionisti un gruppo di azioni all'interno di una sola delle nuove compagnie, diedero ad ognuno azioni di ogni compagnia (Coleman, 1985: 269). Inoltre, la Standard era una delle poche aziende ad avere l'accesso ai capitali, alle conoscenze e ai mercati necessari per costruire e gestire raffinerie abbastanza grandi da poter acquistare quantità consistenti di petrolio dai giacimenti in espansione (Pratt, 1980: 823).

Se la competizione ritornò parzialmente nel mercato non fu grazie all'attività legislativa, ma grazie alla scoperta di nuovi giacimenti in Texas e in Oklahoma e alla nascita di nuove compagnie che, come detto prima nel caso della Texaco e della Gulf Oil, beneficiarono del ruolo iniziale di monopolista dalla Standard. La sua dissoluzione portò invece alla nascita di un oligopolio e la competizione aumentò a tal punto da portare la Exxon (all'epoca Standard Oil of New Jersey), la Shell e la BP a firmare un accordo di cartello, l'Accordo di Achnacarry del 1928, che prevedeva che ogni compagnia accettasse la sua corrente porzione di mercato e che i prezzi venissero fissati al livello dei prezzi del mercato statunitense, all'epoca i più alti al mondo (Coleman, 1985: 270; Garavini, 2019 33).

Ora della fine della Seconda guerra mondiale, l'industria petrolifera americana era diventata internazionale tanto quanto la sua controparte inglese, che invece era sempre stata marcata da un maggiore internazionalismo, vista l'assenza di risorse sul territorio inglese e l'esistenza dell'impero britannico. *Big Oil,* all'epoca le 5 grandi compagnie americane, (Standard Oil of New Jersey – Exxon, Socony-Vacuum Oil – Mobil, Standard Oil of California – Chevron, Texaco e Gulf Oil) ottennero così anche un controllo decisivo sul mercato del petrolio europeo (Engdahl, 2004: 89).

2.2. La paura della fine del petrolio

Fu poi dal 1948 che gli Stati Uniti, pur producendo più della metà del petrolio mondiale, iniziarono ad importare più di quando esportassero (Garavini, 2019: 4). La maggior parte del petrolio di importazione veniva dal Venezuela ma, in questi anni di aumento mondiale del consumo di petrolio, il centro della produzione diventò definitivamente il Medio Oriente, dove l'estrazione del petrolio era meno costosa rispetto a quella domestica. Nonostante fosse difficile reperire le informazioni dalle compagnie petrolifere, le stime sostenevano che vi fosse un notevole divario nei costi di produzione che, all'inizio degli anni Sessanta avrebbe raggiunto in media più di 1 dollaro al barile (McGovern, 1991: 10; Petrini, 2015).

Il consumo di petrolio dei paesi occidentali crebbe da quasi 19 milioni di barili nel 1960 a circa 44 milioni nel 1972. La fine degli anni Sessanta e primi anni Settanta furono poi gli anni di spartiacque per l'industria petrolifera domestica (Yergin, 1991: 574). La forte dipendenza degli Stati Uniti dai derivati del petrolio fu ben documentata dall'embargo del 1973, dipendenza che nel decennio andò solamente a crescere e che portò gli Stati Uniti a diventare il principale importatore di greggio e i paesi arabi i suoi principali fornitori (Hiraoka, 1980: 352). Anche nella seconda metà degli anni Ottanta, la domanda di petrolio americana continuò ad aumentare mentre la produzione era in costante diminuzione (Rutledge, 2005: 9).

Consumo e richiesta di petrolio non davano segni di rallentamento, ma la crescita dell'offerta di energia domestica procedeva sempre più lentamente. Attorno a molte delle politiche formulate in questi anni, vi fu la paura della fine delle riserve. Si temeva che non sarebbero stati scoperti altri giacimenti accessibili fuori dal Medio Oriente o che i produttori in Medio Oriente non avrebbero più concesso di estrarre abbastanza per rimanere al passo con l'aumento della domanda (Parra, 2004: 114). Non è particolarmente chiaro quando le grandi compagnie petrolifere iniziarono a preoccuparsi della loro capacità di sostenere la domanda. Fino al 1968 non vi erano segni che indicassero l'esistenza di un problema a lungo termine e non vi erano dubbi sul fatto che vi fossero ampie riserve in Medio Oriente. Questa preoccupazione iniziò ad emergere verso la fine del 1969 e si rafforzò nel 1970, fino a che a metà del 1970 le stime iniziarono a parlare di un aumento di circa 20-30 migliaia di barili al giorno, la maggior parte dei quali sarebbero dovuti arrivare dal Medio Oriente (Parra, 2004: 115). Anche la diminuzione della capacità produttiva inutilizzata dei giacimenti americani contribuì a gettare le fondamenta per la futura crisi dell'offerta negli Stati Uniti. Durante gli anni Sessanta, le nuove scoperte, tra cui quelle a largo delle coste americane nel Golfo del Messico, non riuscivano a stare al passo con la domanda, neanche se integrate con le importazioni che riuscivano comunque ad arrivare nel paese, nonostante l'imposizione delle quote (Priest, 2012: 241).

Nel 1970, come già detto, gli economisti di diverse compagnie, tra cui la Shell e la BP, pubblicarono le loro ricerche e statistiche (Parra, 2004: 116) e nel 1971 diverse agenzie federali americane iniziarono a pubblicare dati e statistiche sul consumo e sull'importazione di petrolio (Parra, 2004: 117). In questo momento, le compagnie energetiche si videro sottrarre le riserve quasi illimitate in Medio Oriente dopo le diverse nazionalizzazioni (le principali tra 1970 e il 1973 furono Algeria, Libia e Iraq) e dovettero iniziare a cercare nuovi giacimenti, preferibilmente in luoghi più stabili politicamente (Parra, 2004: 150). Ebbero successo inizialmente in Alaska e nel Mare del Nord, nel Canada Occidentale, in Indonesia e al largo delle coste degli Stati Uniti (Rutledge, 2005: 4). La

Richfield Oil Corp. sfruttò per prima ad uso commerciale il petrolio in Alaska nel 1957, ma dopo aver scoperto il giacimento di Prudhoe Bay, i dirigenti dell'ARCO (la compagnia che nacque nel 1966 dalla fusione di Richfield Oil Corp. e Atlantic Refining) proposero all'Exxon di rilevare il 50% di tutte le loro concessioni rimanenti sulla *North Slope* in Alaska, a condizione di ottenere un finanziamento per il trivellamento dei pozzi successivi. I profitti che la Exxon ottenne da questo investimento furono probabilmente i più alti nella storia dell'industria fino a quel momento. La situazione divenne ancora più complicata quando la BP iniziò a sospettare che la Exxon stesse deliberatamente rallentando la produzione per evitare la competizione con gli altri giacimenti americani e stesse incoraggiando le proteste dei conservazionisti contro la costruzione dell'oleodotto, preoccupati per il suo impatto ambientale, in particolare per la migrazione del caribù. La BP non riuscì a provare nulla e il risultato fu un'ingiunzione del tribunale di Los Angeles, che portò ad una divisione della proprietà e delle operazioni nella Prudhoe Bay, la Exxon ad essere la principale produttrice di petrolio e la BP ad essere la principale produttrice di metano (Bower, 2010).

2.3. La formazione di un cartello e l'avvicinarsi della crisi

The year 1970 marked the beginning of serious conflict on a broad front between the government of the principal oil-exporting countries and the major oil companies. The succession of power-plays, squeezes, tactical and strategic calculations and miscalculations on all sides, confused and confusing policies, agreements made and almost immediately renegotiated or broken, is all fascinating stuff, and has been told and retold in various versions, colourful and not so, with no doubt differing degrees of accuracy, bias and relish (Parra, 2004: 136).

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, le *major* petrolifere operavano ancora come un cartello (Scott, 2015). L'intero ordine del sistema petrolifero del secondo dopoguerra in Medio Oriente fu sviluppato sotto l'influenza americana e britannica. Siccome dalla metà degli anni Sessanta il potere politico a livello internazionale di entrambe le nazioni iniziò ad incrinarsi, le basi politiche su cui andava a fondarsi l'ordine interno al sistema petrolifero vennero messe alla prova (Yergin, 1991: 565).

Nel 1951 le compagnie petrolifere si unirono in supporto all'Anglo-Iranian Oil Company (AIOC, poi BP) per boicottare le esportazioni dall'Iran e prevenire la nazionalizzazione della AIOC (Scott, 2015). Come risultato, il petrolio iraniano crollò dai 241 milioni di barili estratti del 1950 ai 10,6 milioni estratti nel 1952. Il boicottaggio ebbe successo proprio perché all'epoca le Sette Sorelle controllavano quasi il 99% delle cisterne per il trasporto di petrolio al mondo e i mercati su cui il petrolio doveva finire (Scott, 2015). Quello che le *major* non riuscirono ad ottenere fu convincere

Truman ad usare la CIA contro Mossadeq, l'allora Primo ministro iraniano. Solo con l'arrivo di Eisenhower alla Casa Bianca e i fratelli Dulles, rispettivamente a capo della CIA e come Segretario di Stato, si iniziò a pianificare un colpo di stato per spodestare lo Scià in Iran (Scott, 2015). Anche se il colpo di stato in Iran viene stato considerato un'operazione della CIA, Scott (2015) nel suo libro dice:

> *however the chronology suggests that it was CIA that came belatedly in 1953 to assist an earlier oil cartel operation, rather than vice versa. In terms of the deep state, the oil cartel or deep state initiated in 1951 a process that the American public state only authorized two years later*.

Inoltre, dopo la riapertura del Canale di Suez nel 1957, aumentarono le importazioni di petrolio straniero, più economico rispetto a quello prodotto negli USA. Tale aumento portò l'amministrazione Eisenhower ad imporre delle quote sulle importazioni nel 1959. Questo sistema prevedeva la possibilità di un aumento annuo delle quote proporzionale all'aumento della domanda e fornì una base regolatoria per i piccoli raffinatori indipendenti, al fine che anche loro potessero comprare petrolio economico e rivenderlo sul territorio nazionale a prezzi comunque bassi. Questo permise quindi all'industria domestica di mantenere livelli di produzione relativamente alti, che dovendo competere con il petrolio a basso prezzo mediorientale, non avrebbe potuto altrimenti mantenere. Nel momento in cui i differenziali di prezzo nazionali e internazionali si invertirono, il sistema delle quote si ruppe e i raffinatori furono costretti a competere con le *major* petrolifere (Ikenberry/a, 1988: 169; Petrini, 2015). Dubbi furono gli effettivi risultati positivi che ebbero le quote d'importazione sulla sicurezza della nazione dal punto di vista dell'offerta di petrolio. Un effetto che ebbero fu però quello di provocare un calo nella produzione dell'industria petrolifera indipendente e permisero alle *major* di acquistare petrolio a basso prezzo mediorientale e di sviluppare il loro potere nei mercati europei (Sherrill, 1979).

Mentre il petrolio diventava più importante per le economie occidentali e la sua produzione diventava più concentrata geograficamente, si stavano verificando dei cambiamenti nelle relazioni tra i paesi produttori e le multinazionali del petrolio (Ikenberry/b, 1988: 4). Gli anni Settanta videro un forte cambiamento del sistema mondiale del petrolio. La richiesta di petrolio iniziò a riavvicinarsi all'offerta disponibile e il surplus che aveva caratterizzato il mondo per più di vent'anni stava svanendo. Come conseguenza, l'intero mondo stava diventando più dipendente dal petrolio mediorientale e nordafricano. La fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta furono per molti Stati gli anni del boom economico e il catalizzatore di questo boom fu proprio il petrolio (Yergin, 1991: 578).

Alla fine degli anni Sessanta, le *major* petrolifere iniziarono a mostrare i primi segni di cedimento e i loro profitti iniziarono a diminuire. Uno studio della Shell del 1971 sosteneva che le

operazioni delle Sette Sorelle in Medio Oriente erano passate dal rendere 0,56 al barile nel 1960 a 0,32 dollari al barile nel 1970. Contemporaneamente i profitti dei paesi produttori erano passati da 0,70 a 0,86 dollari al barile nello stesso periodo (Petrini, 2015). Alla fine degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta, un sempre maggior numero di compagnie indipendenti iniziò ad operare nelle regioni che erano controllate e gestite esclusivamente dalle *major*. Più compagnie iniziarono a competere per i contratti sul petrolio, dando maggiori vantaggi ai paesi produttori, che ora avevano ulteriori motivi su cui fare leva nelle negoziazioni. Al contempo i paesi produttori iniziarono a reclamare quote sempre maggiori delle operazioni delle compagnie petrolifere sui loro territori (Ikenberry/b, 1988: 5; Petrini, 2015). Un aumento della competizione sul mercato internazionale portò le *major* a dover vendere il petrolio mediorientale a un prezzo più basso rispetto ai *posted prices*[5]. Secondo Pertini, l'aumento della differenza tra i *posted prices* e i prezzi sul mercato ebbe un notevole impatto sulle relazioni tra i paesi produttori e le compagnie petrolifere. Le imposte pagate dai produttori ai governi dei paesi erano calcolate sulla base dei *posted prices* e questo portò le compagnie a perdere denaro in imposte che non riflettevano più il prezzo a cui veniva venduto il petrolio. Per ovviare a questo problema, le compagnie decisero di abbassare i *posted prices* nel 1959 e poi nel 1960, decisione che non venne accettata pacificamente dai paesi produttori e che portò in parte alla creazione dell'OPEC nel 1960 (Pertini, 2015).

Dopo la sua entrata nell'OPEC nel 1962, la Libia chiese di modificare gli accordi di concessione che aveva stipulato con le compagnie petrolifere che operavano nel paese. Verso la metà degli anni Sessanta, la Libia iniziò quindi a diventare un attore importante nella regione, destabilizzando la stabilità del sistema che si era creato nella zona (Petrini, 2015). Nel 1970, chiese poi un nuovo accordo sulle concessioni con le *major* petrolifere e minacciò la nazionalizzazione e la riduzione della produzione e nuovi accordi fiscali. A dare forza alla Libia, c'era l'OPEC, che stava iniziando ad operare come forza unitaria sul mercato (Ikenberry/b, 1988: 5). Così, la Libia nel gennaio del 1970 spinse per un aumento dei *posted prices* e minacciò i dirigenti delle compagnie petrolifere che operavano nel paese, dicendo che era disposta a bloccare completamente la produzione pur di ottenere quello che voleva (Yergin, 1991: 578). A settembre dello stesso anno, vennero raggiunti gli accordi finali con le compagnie, che crollarono sotto alla pressione del governo libico (Parra, 2004: 121; Pertini, 2015). Al Dipartimento di Stato non era stato chiesto ufficialmente di fornire supporto alle

[5] Secondo Garzanti, i posted prices corrispondono ai prezzi fittizio del petrolio greggio su cui si basa il calcolo delle royalties dovute dalle compagnie petrolifere ai paesi produttori;

compagnie durante i negoziati con il governo libico nel 1970 e non protestò quindi alla richiesta del governo libico di procedere ai negoziati con diverse compagnie in momenti diversi per ridurre la produzione (Parra, 2004: 140).

Al contempo, dopo aver visto ciò che stava accadendo in Libia, lo Scià in Iran decise di andare contro la precedente divisione dei profitti 50-50 e di ottenere il 55% dei profitti delle società consortili. Le compagnie si sentirono obbligate a offrire il 55% e da quel momento iniziò una reazione a catena, con altri paesi che pretesero che venisse aumentata la loro percentuale di profitti (Yergin, 1991: 580, Pertini, 2015). A dicembre del 1970 si tenne la ventunesima Conferenza OPEC a Caracas, dove l'organizzazione adottò una risoluzione che racchiudeva gli interessi comuni dei paesi, che si impegnarono a portare avanti la negoziazione di tali interessi. La conferenza sostenne questo aumento al 55% come parte minima per i paesi produttori e minacciò, come fece inizialmente la Libia, di interrompere l'offerta a meno che non venissero accettate queste condizioni. Insistette anche perché le compagnie negoziassero con raggruppamenti regionali di esportatori, piuttosto che con l'OPEC come entità (Parra, 1991: 126; Yergin, 1991: 580; Garavini, 2019: 196). Dato che l'obbiettivo principale della Conferenza era quello di imporre aumenti dei *posted prices*, venne creata una commissione composta da Iraq, Iran e Arabia Saudita che avrebbe dovuto occuparsi dei negoziati con le compagnie per conto dell'OPEC (Pertini, 2015). Questa situazione sarebbe potuta andare avanti all'infinito se le compagnie non si fossero organizzate e avessero stabilito un fronte comune. Allarmati, i capi delle *major* petrolifere, si incontrarono a New York per discutere la situazione, ma era ormai chiaro che la Chevron e la Texaco fossero in procinto di accettare le condizioni imposte dalla Libia. David Barran, presidente della Shell, ed Erik Drake, presidente della BP, furono coloro che sostennero con più forza l'idea di unirsi per resistere alle richieste libiche (Parra, 2004: 123; Yergin, 1991: 580, 2015). Dopo la conferenza di Caracas, le compagnie provavano un senso di urgenza e un disperato desiderio di bloccare la cascata di interessi dei paesi produttori che le stava travolgendo. Quello che le compagnie volevano era un singolo negoziato che portasse ad un accordo che riguardasse tutti i paesi OPEC sulla base di condizioni che portassero ad una parità fiscale in ogni paese (Parra, 2004: 129).

D'altro canto, le *major* avevano anche paura delle ritorsioni antitrust del governo americano. Un ruolo importante lo giocarono anche la loro incapacità e inesperienza nel mettere insieme una coalizione che includesse anche i produttori indipendenti, che avevano interessi tendenzialmente molto diversi rispetto alle *major*, ma che avevano comunque iniziato ad operare in Medio Oriente e Nord Africa e che quindi avevano interessi a mantenere intatta la loro fonte di petrolio. A ciò si aggiunse il fatto che il sostegno proveniente dai governi europei e americano non fosse forte. Le compagnie

riuscirono comunque a mettere insieme una coalizione e ad ottenere l'approvazione del Dipartimento di Giustizia e del Dipartimento di Stato, che diedero loro l'autorizzazione a procedere (tramite il *Business Review Letter*, un sistema che permette alle organizzazioni di chiedere un parere scritto al Dipartimento di Giustizia per sapere se determinati comportamenti risulterebbero in violazione delle leggi antitrust). Le compagnie poterono creare quindi un "*Front Uni"*. Questo gruppo finì per includere all'incirca una ventina di compagnie che rappresentavano quasi i 4/5 della produzione di petrolio occidentale. Le compagnie siglarono il *Lybia Producers Agreement*, ossia un accordo valido per tre anni volto a creare una forma di banco di mutuo soccorso per cui se una compagnia si fosse ritrovata senza petrolio per essere andata contro Gheddafi, le altre avrebbero fornito petrolio sostitutivo. Secondo James Placke, l'attachè americano per il petrolio in Libia, questo accordo rappresentò una tregua importante, ma solo temporanea, tra le *major* petrolifere e le compagnie indipendenti (Pertini, 2015; Yergin, 1991: 581).

I negoziati iniziarono a Teheran e durante la ventiduesima conferenza dell'OPEC a febbraio 1971, i sei paesi del Golfo concordarono sull'imposizione di condizioni minime per l'aumento dei prezzi del petrolio a partire dal 15 febbraio. Durante la conferenza i paesi produttori minacciarono anche l'imposizione di un embargo, nel caso in cui le compagnie non avessero accettato le misure entro sette giorni dalla loro entrata in vigore (Parra, 1991: 131). Il "*Front Uni"* era rappresentato da George Piercy, il responsabile Exxon per il Medio Oriente, e da Lord Strathalmond, dirigente della BP (Yergin, 1991: 581). Le compagnie discussero questo piano con il Dipartimento di Stato e il Segretario Rogers, a cui sottolinearono la gravità della situazione e la necessità di un intervento governativo maggiore; dal loro punto di vista, si era giunti ad un accordo per il quale un funzionario del Dipartimento avrebbe visitato alcuni rilevanti paesi del Medio Oriente (Kuwait, Iran e Arabia Saudita) per sollecitare moderazione nella richiesta di aumento dei prezzi e un unico negoziato per tutta l'OPEC. Tuttavia, quando i negoziatori delle compagnie petrolifere giunsero in Iran, si resero conto che in realtà il Dipartimento di Stato non aveva fatto quello che avrebbe detto di fare e consigliava loro invece di negoziare separatamente con i paesi produttori del golfo e parallelamente con la Libia. Infatti, il sottosegretario di Stato Irwin e l'ambasciatore statunitense a Teheran furono convinti dalle affermazioni degli iraniani e dei sauditi e finirono per sostenere l'approccio dei negoziati separati. Se le compagnie indipendenti non erano felici di questo nuovo approccio, le Sette Sorelle decisero che avrebbero accettato la volontà dell'OPEC (Parra, 2004: 130, Pertini, 2015). L'Accordo di Teheran rimescolò le carte: "*It was the real turning point for OPEC. After the Tehran Agreement, OPEC got muscles"* (Yergin, 1991: 582). L'accordo aveva durata quinquennale e impose un immediato aumento dei *posted prices* di 0,35 dollari al barile, oltre ad un aumento annuale di 0,5 dollari al barile (Pertini,

2015). A questo punto le compagnie decisero che non avesse più senso procedere come fronte unito e optarono per tornare alla formula dei negoziati separati.

Nello stesso mese i ministri del petrolio di Algeria, Iraq, Libia e Arabia Saudita si incontrarono a Tripoli e delegarono il governo libico a negoziare a nome loro. All'inizio di aprile, le compagnie e il governo libico raggiunsero un accordo della durata di cinque anni, l'Accordo di Tripoli. Tale accordo, riprendendo le condizioni approvate dall'OPEC durante la Conferenza di Caracas di dicembre 1970, prevedeva ufficialmente l'abbandono del principio di divisione dei profitti 50/50 e stabiliva che il 55% fosse la parte minima del governo, oltre ad aumentare il prezzo del petrolio di 0,35 dollari, con un'ulteriore accordo per futuri aumenti annuali per un totale di 0,48 per la durata dell'accordo. I paesi produttori promisero però che non ci sarebbero stati aumenti ulteriori che andassero oltre quanto già stabilito per i successivi cinque anni (Parra, 2004: 132; Yergin, 1991: 585; Pertini, 2015). Il nuovo sistema forgiato dagli accordi di Teheran e Tripoli era quindi un sistema in cui i prezzi erano soggetti ai negoziati tra compagnie e Stati, dove gli Stati presero il comando in merito alla determinazione dei *posted prices*. Se le compagnie rimasero profondamente scosse da questo accordo, i paesi membri dell'OPEC ne furono invece molto soddisfatti (Yergin, 1991: 585; Parra, 2004: 133). Entrambi gli accordi portarono ad un aumento dei profitti per barile e, nei due anni successivi, i paesi membri dell'OPEC ottennero un ulteriore 25% della proprietà (o il suo equivalente finanziario) delle compagnie concessionarie, arrivando poi fino al 51% nel decennio successivo (Parra, 2004: 113).

Anche se le compagnie non apprezzavano il fatto di essere costrette a pagare tasse più alte, sapevano che sarebbero riuscite a trasferirne il peso sui consumatori tramite un aumento dei prezzi ed ottenendo anche maggiori profitti dalla produzione di petrolio dai paesi non-OPEC, almeno fino a che le tasse non fossero state alzate anche in quei paesi. I profitti netti delle cinque principali *major* petrolifere americane durante il 1971 aumentarono del 12% rispetto al 1970, pur avendo registrato un aumento della produzione del solo 7% (Parra, 2004: 144; Garavini, 2019: 199). I profitti netti registrarono un aumento del 70% tra il 1972 e il 1973 (Parra, 2004: 162). L'Occidental annunciò che i profitti del 1973 erano più alti rispetto a quelli del 1972 del 665%. Altre compagnie non ottennero profitti altrettanto stellari, ma rimanevano comunque ampiamente in crescita. Alla fine del 1974, la Exxon raggiunge il primo posto della lista *Fortune 500*, spodestando la General Motors, e altre quattro *major* petrolifere (Texaco, Socal/Chevron e Gulf Oil) entrarono tra le prime sette (Sherrill, 1979; Engdahl, 2004: 140). Infatti, secondo i dati Forbes, tra il 1972 e il 1973 i profitti della Exxon aumentarono dell'81%, quelli della Mobil del 64%, quelli della Texaco del 48%, quelli della Gulf Oil del 91% e quelli della Socal/Chevron del 51% (Petrini, 2015). Le compagnie avevano chiaramente

bisogno di un aumento dei prezzi per poter sviluppare la produzione in Alaska e nel Mare del Nord e per poter finanziare l'enorme espansione nella produzione, vista come necessaria alla luce del costante aumento dei consumi di idrocarburi. L'evento che ebbe probabilmente un impatto più forte sui profitti delle compagnie fu l'enorme aumento di importazioni americane, che aumentarono di 1,3 milioni di barili tra il 1972 e il 1971, un aumento del 37%, e di 1,5 milioni di barili nel 1973, un aumento del 31% (Parra, 2004: 177). Alcuni sostennero quindi che le compagnie videro questo aumento delle tasse dei paesi OPEC come un modo per ottenere questo risultato. In questo contesto si incastra anche l'idea del fatto che fossero state le stesse compagnie petrolifere a orchestrare tutto quanto e a far sembrare che la colpa fosse dell'OPEC. Chiaramente le prove di una tale cospirazione non vi erano, ma questo era perfettamente in linea con quello che anche il pubblico pensava delle compagnie petrolifere (Parra, 2004: 144).

In quel momento quindi divenne chiaro che, le compagnie petrolifere sembravano essere facilmente controllabili e che questo, in assenza di interruzioni della fornitura, non preoccupasse particolarmente gli Stati Uniti, il Giappone e i paesi dell'Europa. Anzi, a Washington, all'interno dell'amministrazione, stava crescendo sempre di più il consenso sul fatto che un aumento dei prezzi fosse desiderabile poiché avrebbe portato a stimolare la produzione interna e a sviluppare i giacimenti nel Mare del Nord e nella *North Slope*. Questa non era però la politica ufficiale dell'amministrazione (Parra, 2004: 147).

Il limite imposto di cinque anni all'aumento dei prezzi ebbe vita breve, perché la svalutazione del dollaro diminuì i profitti ottenuti dalla vendita di petrolio e contribuì ad accelerare le rinegoziazioni dei contratti di concessione tra i principali paesi produttori OPEC e le *major* petrolifere (Priest, 2012; Engdahl, 2004: 128). In questo contesto, diversi paesi arabi produttori di petrolio iniziarono a chiedersi se fosse il caso di diminuire la produzione. "*What is the point of producing more oil and selling it for an unguaranteed paper currency (...) Why produce the oil which is my bread and butter and strength and exchange it for a sum of money whose value will fall next year by such-and-such a percent?"* disse il ministro del petrolio del Kuwait (Yergin, 1991: 595).

La battaglia si spostò dopo poco sulla questione della partecipazione, ossia l'acquisizione da parte dei paesi esportatori della proprietà parziale delle risorse petrolifere interne ai propri confini. Visto che la maggior parte delle operazioni in campo petrolifero fuori dagli USA venivano svolte sulla base di concessioni, il problema della partecipazione avrebbe ristrutturato fortemente la struttura dell'industria (Yergin, 1991: 584; Petrini, 2015). Le *major*, non riuscendo ad ottenere assistenza dal governo americano, accettarono la partecipazione, sperando che avrebbe limitato il rischio di

nazionalizzazione; facendo così diedero però ai paesi OPEC la sovranità sul loro petrolio. Questo compromesso sottolineò ancor più la fine di un'era: "*the elite club of white Western men that had so long ruled the business was no longer in control … a full year before the 1973 oil embargo, a full year before the rest of the world realized that the oil club had lost*"(Priest, 2012: 241). Aramco (*Arabian American Oil Company*, la compagnia che operava in Arabia Saudita e che includeva l'allora Chervon, Texaco, Exxon e Mobil) accettò la partecipazione perché riteneva che l'alternativa, ossia la completa nazionalizzazione, sarebbe stata peggiore. Anche l'AD della Exxon cercò di esprimersi positivamente a favore della partecipazione, dicendo che avrebbe creato rapporti più stabili in futuro e che l'accordo "*maintained the essential intermiedary role of the private international oil companies"* (Yergin, 1991: 584).

Nonostante ciò, il controllo cooperativo del mercato mondiale esercitato dalle principali compagnie petrolifere rimase in vigore, tra alti e bassi, fino all'embargo del 1973. La loro posizione si solidificò anche a livello interno, dopo che le cause antitrust intentate negli anni Cinquanta contro le grandi compagnie petrolifere vennero messe in secondo piano. Questo avvenne dopo l'elezione di Eisenhower, quando la causa criminale che il Dipartimento di Giustizia stava portando avanti contro il 'cartello del petrolio' venne tramutata in causa civile e passata al Dipartimento di Stato. Eisenhower fu da sempre uno stretto alleato politico di *Big Oil* e un diretto beneficiario di migliaia di dollari in contribuiti elettorali da parte dell'industria e in migliorie fatte da alcuni petrolieri texani alla sua tenuta personale di Gettysburg (Coleman, 1985: 270; Scott, 2015).

Quando la domanda di petrolio continuò ad aumentare nei primi mesi del '73 e i produttori indipendenti non riuscirono a soddisfarla, Nixon annunciò che avrebbe abolito il sistema delle quote. Questo sistema venne sostituito con un sistema di allocazione 'volontaria', che avrebbe dovuto assicurare risorse ai raffinatori e venditori indipendenti (Yergin, 1991: 590). L'abolizione delle quote fu quasi indispensabile, ma portò ad un aumento della richiesta in un mercato già moribondo. Le compagnie petrolifere compravano petrolio da qualsiasi fonte disponibile. Un dirigente della Gulf Oil disse: "*In spite of all the crude we had, I thought we had to go out and buy oil. We needed diversification"* (Yergin, 1991: 591) Ora dell'estate del 1973, le importazioni di petrolio americane erano arrivate a 6,2 milioni di barili al giorno (nel 1970 erano 3,2 e nel 1972 erano 4,5) (*ibidem*). L'Arabia Saudita diventò in breve tempo il fornitore marginale per quasi tutti, inclusi gli Stati Uniti, e la dipendenza americana dal suo petrolio arrivò prima del previsto. Gli Stati Uniti erano diventati vulnerabili. Contemporaneamente, l'Arabia Saudita aveva aumentato rapidamente la quantità di mercato che controllava, dal 13% nel 1970 al 21% nel 1973 (Yergin, 1991: 594).

Le compagnie petrolifere arrivarono così nel 1973 a vedere il loro potere decisionale nei confronti dei paesi produttori molto diminuito. Un fattore che influenzò notevolmente le relazioni tra i due era il fatto che l'industria petrolifera dovesse stare al passo con l'aumento necessario nella produzione e che la maggior parte di questo aumento dovesse venire dai paesi OPEC, e in particolare dal Medio Oriente (Parra, 2004: 115). La posizione come negoziatori dell'OPEC e dei suoi paesi membri fu fortemente rafforzata dal mercato ristretto (*tight market*) del periodo dal 1970 al 1973 e specialmente dal fatto che non ci fosse nessuna alternativa che potesse in tempo breve andare a sostituire il petrolio proveniente da questi paesi (Parra, 2004: 161).

Le principali compagnie petrolifere azioniste di Aramco vennero fortemente invitate ad usare la loro influenza per far capire all'amministrazione Nixon il pericolo a cui andavano incontro gli investimenti americani in Medio Oriente se la politica nei confronti di Israele non fosse mutata (Parra, 2004: 193; Yergin, 1991: 596). Nonostante i funzionari governativi sembrassero generalmente ricettivi, secondo i dirigenti espressero anche "*a large degree of disbelief that any drastic action was imminent or than any measures other than those already underway were needed to prevent such from happening"* (Yergin, 1991: 596).

Quando i paesi OPEC si riunirono per la trentacinquesima conferenza a Vienna a settembre del 1973, vollero la rinegoziazione degli accordi di Teheran e di Tripoli. I membri OPEC volevano ottenere per sé i profitti eccezionali che le compagnie petrolifere stavano guadagnando dall'aumento del prezzo di mercato (Yergin, 1991: 599; Parra, 2004: 164). I paesi produttori volevano che i *posted prices* specificati in quegli accordi venissero raddoppiati perché non erano più compatibili con le condizioni e le tendenze predominanti e l'effettiva inflazione era circa 4 volte maggiore rispetto all'aumento percentuale di 2,5 che era incluso negli accordi. Dato che le compagnie non accettarono immediatamente queste condizioni, i negoziati vennero sospesi (Parra, 2004: 178; Pertini, 2015). Lo stesso giorno, il 12 ottobre, Nixon ricevette una lettera dagli AD delle quattro compagnie Aramco, che sottolineava come l'aumento del 100% sui *posted price* del petrolio che chiedeva l'OPEC fosse inaccettabile, pur sottolineando di essere consapevoli dell'inevitabilità di un aumento (Yergin, 1991: 596). Vi era anche un altro problema che venne esposto nella lettera, ossia il problema riguardante Israele, che poi sarebbe servito come scusa ai paesi arabi dell'OPEC per dichiarare l'embargo: "*If the United States increased its military support for Israel, there could be a 'snowballing effect' in terms of retaliation 'that would produce a major petroleum supply crisis'"* (Yergin, 1991: 604). Così il 16 ottobre del 1973, il comitato ministeriale OPEC per i paesi del Golfo alzò unilateralmente i *posted prices* del 70%. "*For companies it was the end of the road in the struggle for control; all key decisions*

over taxes and maximum production levels now lay in the hands of governments concerned" (Parra, 2004: 164). I ministri del petrolio dei paesi arabi dell'OPEC si accordarono quindi per un embargo, diminuendo la produzione del 5% ogni mese, fino a che non fossero state soddisfatte le proprie richieste. I ministri raccomandarono "*that the United States be subjected to the most severe cuts [with the aim that] this progressive reduction lead to the total halt of oil supplies to the United States from every individual country party of this resolution*" (Yergin, 1991: 607). Il 17 novembre del 1973, i sei paesi del golfo si incontrarono nuovamente con le compagnie a Vienna per discutere la creazione di un sistema di prezzi che potesse portare ordine nel mercato. Le formule proposte dalle compagnie vennero rifiutate dai paesi perché erano considerate troppo rigide. Quando pochi giorni dopo si rincontrarono, i paesi dissero che "*the pricing of petroleum, like the pricing of other internationally-traded goods, commodities and raw materials, should be market-oriented"* (Parra, 2004: 182).

L'embargo arrivò per molti di sorpresa; anche alcuni dirigenti di compagnie petrolifere non sia aspettavano in realtà questo tipo di reazione, prevedendo piuttosto una nazionalizzazione delle compagnie americane presente nei paesi arabi (Yergin, 1991: 609). Contemporaneamente a tutto ciò, i prezzi domestici mantenuti bassi artificialmente dal governo (vedere capitolo 3) crearono incentivi per il consumo eccessivo e la sottoproduzione dalle riserve domestiche. I controlli domestici prevennero la produzione di petrolio domestico che invece in quel momento, anche ai prezzi mondiali, sarebbe costato meno del petrolio importato (Ikenberry/a, 1988: 174). Per un'analisi più approfondita dell'argomento, si consiglia di leggere Parra (2004), Pertini (2015), Garavini (2019), e Yergin (1991).

Per la prima volta nella storia del sistema petrolifero mondiale, i prezzi vennero dettati dai paesi produttori e non dalle compagnie petrolifere (Petrini, 2015). L'OPEC tra il 1970 e il 1974 fece crollare il vecchio ordine che aveva dominato il mercato petrolifero dopo la Seconda guerra mondiale. Due fattori determinanti furono il declino di potenza generale degli USA e la forte dipendenza dei paesi OCSE dalle importazioni di petrolio (Bull-Berg, 1988: 247). Fino a quel momento, le compagnie si erano vantate del ruolo cuscinetto che avevano svolto tra i paesi produttori e i paesi consumatori. Ora però le compagnie iniziarono a perdere la loro posizione in Medio Oriente (Yergin, 1991: 620; Petrini, 2015).

2.4. Il 'lungo decennio' delle crisi: dall'aumento dei prezzi del petrolio del '73 al crollo dei prezzi dell'86

La crisi del 1973 costrinse il governo ad affrontare la questione dell'aumento dei prezzi del petrolio importato. Se la storia fino a quel momento sembrava indicare che il governo avrebbe aiutato

in primis i produttori, in realtà i controlli sui prezzi e sull'allocazione andarono a proteggere i consumatori dai prezzi mondiali più alti: "*The interest of oil users had superceded those of oil producers in determining the direction and nature of government policies"* (Ikenberry/b, 1988: 171). Inoltre, la forte dipendenza degli Stati Uniti dal petrolio importato, ben documentata sin dall'inizio dell'embargo, non fece altro che aumentare e nel 1980 gli USA erano ancora il principale importatore di greggio al mondo e i paesi arabi erano i principali fornitori (Hiraoka, 1980: 352).

Quali scelte avevano le compagne americane contro l'implementazione dell'embargo? Negli anni che seguirono la prima crisi, George Keller, dirigente della Chevron e di Aramco, disse: "*The only alternative was not to ship the oil at all. (...) Obviously it was the best interests of the United States to move 5,6,7 million barrels per day to our friends around the world rather than to have that cut off"* (Yergin, 1991: 621). La determinazione dei prezzi a cui le compagnie avrebbero venduto il petrolio venne resa più complicata dalla volatilità delle condizioni in cui operavano. Il costo dei diritti sul petrolio, l'entità della partecipazione governativa, i prezzi di riscatto, il volume: erano tutti fattori che cambiavano di settimana in settimana ed erano ulteriormente peggiorati dai balzi e gli aumenti retroattivi imposti dai vari paesi esportatori. L'unica cosa sicura era che il prezzo del petrolio sarebbe aumentato. "*It was impossible to know whether a calculation made on the basis of all the known facts on one day would not be overturned by a rewriting of those facts a month later"* (Yergin,1991: 622). Il fattore politico, che fino a quel momento aveva giocato un ruolo infinitesimamente piccolo rispetto ai fattori economici nel calcolo del movimento del petrolio, era arrivato ad avere lo stesso peso, se non addirittura un peso maggiore.

Gli Stati Uniti furono l'unico paese che inizialmente cercò una risposta multilaterale all'OPEC. Mentre gli altri paesi tentavano di adattare le proprie economie interne ai prezzi del petrolio più alti e di rafforzare le proprie relazioni commerciali con i paesi OPEC, gli USA cercarono di creare una posizione unica di negoziazione tra i paesi consumatori. Inoltre, gli USA erano l'unico paese che aveva i prezzi domestici controllati al momento dell'embargo. Questo controllo dei prezzi, un'eredità della lotta all'inflazione dell'amministrazione Nixon, difese i consumatori dai prezzi più alti e rese difficile l'uso del mercato per un adattamento dell'economia (Ikenberry/b, 1988: 9). L'introduzione della fase quattro dei controlli di Nixon (fase finale dell'*Economy Stabilization Act* del 1970) creò nuovi problemi a causa delle possibilità di accesso a petrolio a prezzo controllato diverse per i diversi attori dell'industria. I raffinatori e rivenditori dipendenti dal petrolio importato (principalmente nel Nordest del paese) dovettero affrontare costi più alti e questo svantaggio competitivo mise in crisi il mercato (Ikenberry/a, 1988: 169). Quando le iniziative internazionali volte a confrontare direttamente l'OPEC

per ridurre i prezzi non ottennero sostegno e risultati, la politica americana diventò una difensiva, sempre però cercando di facilitare un dialogo tra i paesi consumatori e i paesi produttori, così da stabilire dei prezzi internazionali stabili (Ikenberry/b, 1988: 10).

Con l'avvento della partecipazione governativa nella produzione di greggio nel 1974 si giunse ad un fiorente mercato a pronti[6], con un numero sempre maggiore di transazioni concluse tramite *broker* o *trader*. Nonostante quindi la poca attendibilità dei dati sulle vendite sul mercato a pronti, col passare del tempo si giunse alla conclusione che i prezzi di questo mercato fossero una buona indicazione della direzione in cui si stava dirigendo il mercato stesso (Parra, 2004: 210).

Nel mese successivo all'embargo, la produzione mondiale diminuì del 9,8%. Il prezzo del petrolio venduto sul mercato a pronti di Rotterdam passò dai 6,71 dollari al barile di ottobre ai 19 di dicembre. Durante il 1974, i prezzi ufficiali OPEC aumentarono dai 3 dollari al barile pre-embargo agli 11. Un regime relativamente stabile, gestito dalle grandi compagnie petrolifere e protetto dalla forza militare e diplomatica americana era giunto al termine (Ikenberry/b, 1988: 3). Non sembrava all'orizzonte una fine dell'embargo e quindi gli USA si rivolsero a un alleato inaspettato, colui che fu il principale sostenitore e beneficiario dell'embargo, il presidente egiziano Anwar Sadat (1970-1981), che ora sosteneva che l'embargo avesse fatto il suo dovere e andava rimosso, perché una sua continuazione sarebbe andata a scapito degli interessi dell'Egitto. In generale, più le settimane passavano, più petrolio fluiva sul mercato e i tagli e le limitazioni diventavano sempre più deboli (Yergin, 1991: 631). A gennaio del 1974 diventò poi evidente anche ai produttori arabi che l'embargo non era efficace in termini di punizione selettiva nei confronti di determinate nazioni e i produttori arabi aumentarono la produzione del 10%. Se l'embargo fu un fallimento politico, dimostrò però che si potevano aumentare sostanzialmente i prezzi senza per questo vedere diminuire la domanda (Isser, 1991: 135).

In generale, questa era una condizione che non poteva continuare, perché le compagnie stavano ottenendo margini di profitto troppo ampi che non venivano trasferiti ai consumatori (Parra, 1991: 206). A gennaio del 1974, le controversie sui profitti delle compagnie petrolifere continuarono, quando il senatore democratico del Sud Dakota McGovern e il deputato democratico del Wisconsin Les Aspin proposero un disegno di legge che imponeva una tassa all'85% sui profitti che eccedevano i profitti medi dei 4 anni precedenti, escludendo una quantità equivalente agli aumenti delle spese sulle forniture di petrolio delle compagnie. Il senatore democratico di Washington Jackson portò un disegno di legge

[6] E' il mercato nel quale lo scambio dei prodotti trattati (merci, titoli, valute) avviene con liquidazione (consegna dei titoli e pagamento del controvalore) immediata (cioè con un differimento di pochi giorni) (Borsa Italiana);

che avrebbe portato il prezzo del nuovo petrolio a 7,09 dollari al barile e riportato al livello precedente il prezzo del petrolio vecchio[7] (Isser, 1991: 137). La ragione dietro a questa differenziazione era che i produttori (IPAA) avevano affermato che un prezzo dai 5 ai 6 dollari al barile sarebbero stato sufficiente per motivare l'esplorazione per nuove risorse. Nixon pose il veto su questo disegno di legge, in protesta alla riduzione dei prezzi del vecchio, e questa mossa venne applaudita dai lobbisti del petrolio (Isser, 1991: 138).

Dal punto di vista del governo americano, secondo Kissinger, né l'amministrazione Nixon né quella Ford, avevano come priorità la riduzione dei prezzi del petrolio e di spezzare il potere dell'OPEC. Infatti, John Sawhill, amministratore del Federal Energy Office, affermò, durante la sua testimonianza di fronte al *Senate Permanent Committee on Investigations* all'inizio del 1974, che non c'era nessuna politica sulla riduzione dei prezzi del petrolio: "*The United States does not have a policy or set of policies directed at halting and reversing the rise in world prices in the short run*" (Parra, 1991: 199). Anche Kissinger non sembrava aver mai detto a nessun paese arabo, eccetto all'Arabia Saudita all'inizio del 1974, che sarebbe stato il caso di ridurre i prezzi, che l'OPEC non avrebbe dovuto aumentarli o che avrebbe dovuto esercitare moderazione nella loro imposizione (Parra, 1991: 201). Lo stesso Sawhill espose però la necessità di creare un sistema di supervisione pubblica sui contratti internazionali delle compagnie petrolifere, poiché l'interesse pubblico non poteva più corrispondere con l'interesse privato delle compagnie (Petrini, 2015). In questo contesto, per la prima volta dallo scioglimento della Standard Oil Co., la crisi del '73 diede vita ad un'ondata di sentimento antitrust (Vietor, 1984: 220). Tra il 1973 e il 1975, almeno 25 dei 39 comitati congressuali permanenti stavano investigando su un aspetto della crisi. I senatori Henry Jackson e Humbert Humprey chiesero alla *Federal Trade Commission* (FTC) di investigare sugli enormi profitti delle compagnie petrolifere, poiché, secondo Humprey avevano abusato irresponsabilmente del loro potere nel mercato (Yergin, 1991: 657; Jacobs, 2016). Le compagnie interpellate (Exxon, Gulf Oil, Amoco, Mobil, Texaco, Chevron) rappresentavano la metà di tutte le vendite dell'industria petrolifera americana (Jacobs, 2008: 201). La FTC le accusò di avere cospirato per eliminare la competitività del mercato e di avere deciso i prezzi per aumentare i propri profitti, a scapito dei consumatori (Sherrill, 1979; Jacobs, 2016):

> *The eight large integrated oil companies had individually, jointly, and through "common course of action," maintained a "non-competitive market structure at every level of the petroleum industry,"*

[7] Il petrolio 'vecchio' veniva da pozzi in attività prima del 1973 e petrolio 'nuovo' da prezzi in attività da dopo il 1973. Questa distinzione fu utilizzata durante gli anni Settanta da legislatori e presidenti diversi e verrà analizzata nei diversi contesti legislativi nel capitolo 3;

*especially crude-oil refining. Price leadership, competitive forbearance, exchange of pricing and production data, and self-imposed restrictions had all contributed. Most of all, they had taken a "common course of vertical integration" that suggested "interdependent conduct, accomplished with full knowledge that the other respondents were following the same common course of action for identical reasons" (*Vietor, 1984: 219-220)

Dopo essersi espressa sul comportamento delle compagnie petrolifere, la FTC si lamentò anche dell'appoggio, volontario o involontario, delle politiche federali a queste pratiche (Vietor, 1984: 220). Infatti, il senatore Edward Kennedy sottolineò come il governo statunitense avesse considerato le compagnie petrolifere come strumenti per la politica estera americana e come gli stessi interessi delle compagnie fossero stati equiparati agli interessi nazionali (Petrini, 2015). Durante gli interrogatori, il senatore Jackson, davanti ai dirigenti delle compagnie petrolifere chiamati a testimoniare, disse "*The American people want to know why the prices of home heating oil and gasoline have doubled when the companies report high inventories of these stocks"* (Sherrill, 1979). Quando i petrolieri vennero interrogati in merito al ruolo giocato dalle compagnie petrolifere nella creazione della carenza di petrolio, si risentirono delle accuse che gli furono rivolte, pur non negando l'origine antropica e non naturale della crisi. Quello che sostennero era però che la colpa fu dei politici e dei burocrati: *"[They] prevented the industry from charging anything it wanted to charge and drilling for oil anywhere it wanted to drill*" (Sherrill, 1983: 70). Spiegarono che le compagnie stavano cercando di fare il loro meglio in un contesto difficile, che non era stato di loro creazione. Spiegarono che le politiche del governo avevano amplificato la carenza di petrolio e che avevano rimosso o comunque diminuito gli incentivi all'esplorazione (Jacobs, 2016). In merito, sottolinearono che: "*government regulation has so pervasive an impact upon both the structure of the industry and the specific acts and practices, [thus] it cannot be contended that such structure, acts and practices constitute 'unfair' methods of competition"* (Vietor, 1984: 220).

Non vennero chiaramente portate opinioni solo a favore dell'industria petrolifera. Martin Lober, un avvocato di Washington, e Ralph Nader vennero interpellati in merito alla questione. Lober sostenne che non vi erano fonti attendibili alternative per i dati, poiché tutte le informazioni accurate erano nelle mani di poche compagnie internazionali integrate. Nader, dal conto suo, sottolineò che questo problema di dipendenza era semplicemente un sintomo della 'relazione incestuosa' tra i funzionari del governo federale che si occupavano di energia e l'industria petrolifera. Accusò direttamente l'*Office of Oil & Gas* per aver assunto personale legato all'industria e per aver fatto affidamento sull'*American Petroleum Institute* e sul *National Petroleum Council* come fonti di informazioni (Vietor, 1984: 209).

Le investigazioni finirono quindi per il concentrarsi anche sull'impossibile ricerca di oggettività, in quanto l'industria era la fornitrice finale di informazioni e dati e il governo dipendeva da essa (Vietor, 1984: 207). I portavoce del *Federal Energy Office*, dell'*Office of Management and Budget*, della *Federal Power Commission*, del *Bureau of Mines* e del Dipartimento dell'Interno testimoniarono davanti alla Commissione d'Energia e del Commercio della Camera dei deputati sull'adeguatezza dei dati forniti dall'industria (Vietor, 1984: 208).

La paura dei consumatori si trasformò in una lotta senza precedenti alle *major* petrolifere. Le investigazioni che dettagliarono la collaborazione tra il governo americano e le compagnie petrolifere all'esterno e le rivelazioni sulla corruzione e sui contributi illegali alle campagne elettorali americane gettarono benzina sul fuoco (Priest, 2012: 242). Negli anni, il popolo americano fu convinto da esperti e politici che le compagnie petrolifere avessero una doppia faccia. George Schultz, Segretario del Lavoro sotto Nixon e capo della *task force* del gabinetto sulle quote alle importazioni di petrolio, disse: *"the industry is capable of behaving irrationally ... and even of contriving an apparent disaster [and of] downward manipulation"* (Sherrill, 1979).

Il fatto che la crisi del '73 venne interpretata come una cospirazione deriva dal fatto che tutti, inteso come popolo americano, diventarono sospettosi del comportamento delle grandi compagnie petrolifere e fossero convinti che l'industria petrolifera fosse un oligopolio che controllava le politiche del governo, oltre ai mercati mondiali del petrolio (Vietor, 1984: 206; Rutledge, 2005: 6). Il pubblico e i politici accusarono le compagnie petrolifere di aver creato il caos e di aver ottenuto da questo caos enormi profitti (Bower, 2010; Garavini, 2019: 192). Anche i giornali portarono avanti la tesi della cospirazione. Un articolo di *Newsweek* del 1973 si chiedeva: "*Is the shortage legitimate? Or is it due to a conspiracy by oil-industry giants to drive competitors out of business, boost their own profits and win major concessions?".* Secondo un articolo di *Time*, i venditori indipendenti ritenevano che le grandi compagnie avessero architettato la carenza per mandarli in bancarotta. Secondo *New Republic*, "*today the American public is caught in a pincer movement between a domestic cartel and a foreign cartel, essentially two arms of the same body*" (Vietor, 1984: 206). Bower (2010) aggiunge anche che "*western governments were accused of perpetuating a 'fool's paradise' by relying on arrogant oil executives to supply civilization's lifeblood".* Dopo le compagnie petrolifere, l'amministrazione Nixon era il nemico numero uno. In generale, il pubblico aveva poca fiducia nell'industria petrolifera (che riteneva stesse sfruttando la carenza di benzina per aumentare i prezzi ingiustamente) e credeva che l'amministrazione Nixon fosse vicina agli interessi della grande industria (Yergin, 1984: 619). "*Quite frankly, the oil industry has developed the reputation over the years of being a robber, cheating and*

despoiling the environment" disse nel 1971 Frank Ikard, presidente dell'*American Petroleum Institute* (Sherrill, 1979).

Mentre gli interrogatori nella Commissione procedevano vennero presentate alcune proposte di legge che implicavano una forma di vendita forzata a livello verticale o orizzontale, tra cui il *Petroleum Industry Competition Act* del 1975 e *l'Interfuel Competition Act* del 1975 (Vietor, 1984: 220). Nell'ottica dell'ondata antitrust, le ragioni dietro alla vendita forzata a livello verticale sarebbe l'aumento, o addirittura creazione, di competizione nel mercato petrolifero domestico. Come sottolineò il Senatore Bayn, "*intense concentration and vertical integration in concert let a small number of companies have extensive control over an essential commodity*" (Vietor, 1984: 221) Dal punto di vista della vendita forzata a livello orizzontale, le ragioni sarebbero simili, poiché l'acquisizione di imprese nel campo dell'industria del carbone o dell'uranio da parte di compagnie petrolifere era un pericolo per la competizione 'tra combustibili' e andava, conseguentemente, ad avere un impatto sullo sviluppo commerciale di combustibili alternativi che avrebbero minato la profittabilità del petrolio (Vietor, 1984: 220).Per contrastare questa ondata antitrust, i difensori dell'industria sottolinearono che essa era in realtà competitiva, portando prove della mancanza di concentrazione strutturale, di basse barriere d'entrata al livello della produzione e della vendita, del risparmio portato ai consumatori in seguito allo sviluppo di economie di scala e di prezzi storicamente stabili. Prevenendo o bloccando l'integrazione verticale si porrebbe fine anche allo sviluppo di economie di scala: il capitale non verrebbe più accumulato in quantità abbastanza grande da permettere attività ad alto rischio come l'esplorazione. Le compagnie private statunitensi non integrate verticalmente non avrebbero poi la possibilità di competere a livello internazionale con le nascenti compagnie petrolifere statali. Per quanto riguarda invece la vendita forzata a livello orizzontale, le compagnie sostenevano che il loro ingresso nel campo del carbone e dell'uranio avrebbe portato un'iniezione di capitale e un trasferimento di conoscenze gestionali e tecnologiche. Da questo punto di vista anche la *National Coal Association* e l'*American Mining Corporation* espressero il loro consenso (Vietor, 1984: 223).

Nonostante la debolezza del mercato nel 1978, la domanda ricominciò ad aumentare a settembre dello stesso anno e sembrava che questo aumento si sarebbe protratto nel 1979. La maggior parte dei paesi OPEC, ad eccezione dell'Arabia Saudita, si stavano preparando per un aumento dei prezzi, quando a ottobre del 1978 si verificò lo sciopero dei lavoratori dei giacimenti in Iran (Parra, 2004: 219). La successiva rivoluzione iraniana del 1978-79 portò poi forti cambiamenti politici in Medio Oriente e un altro periodo di crisi nel mercato del petrolio (Parra, 2004: 215). A gennaio del 1979, l'ayatollah Khomeini tornò in Iran, ma le esportazioni di petrolio rimasero bloccate ancora per alcuni

mesi. Il ‘barometro della paura nel mondo del petrolio’, ossia il mercato a pronti, vide il prezzo salire da 12,80 dollari a settembre del 1978 a 21,80 a febbraio del 1979. All’inizio di marzo 1979, più rapidamente del previsto, le esportazioni iraniane ripresero, anche se a livelli minori. I prezzi sul mercato a pronti diminuirono e tornarono a riallinearsi con i prezzi di vendita ufficiali, che si aggiravano intorno ai 13 dollari al barile. Sembrava quindi che l’ordine fosse stato momentaneamente ristabilito. I tagli nella produzione annunciati dall’Iran e una breve riduzione della produzione dell’Arabia Saudita contribuirono a ridurre ulteriormente l’offerta di petrolio mondiale, su una scala simile a quella del 1973. I prezzi ripresero ad aumentare e, alla fine di marzo, i prezzi sul mercato a pronti erano saliti nuovamente del 30% e continuarono a salire fino ad un picco di circa 40 dollari a novembre 1979. Altalenarono intorno a questa cifra per circa un anno e ora del 1981 si stabilizzò intorno ai 31 dollari (Parra, 2004: 220, Yergin, 1991: 689). Ora della metà del 1980 la media ponderata dei prezzi del petrolio OPEC si aggirava sui 32 dollari al barile. In sette anni i prezzi del greggio, rivisti per l’inflazione, erano aumentati più del 500% (Ikenberry/b, 1988: 3). Inoltre, con lo scoppio della guerra tra Iraq e Iran nel 1980, vennero rimossi circa 4 milioni di barili al giorno dal mercato. I prezzi sul mercato a pronti aumentarono e la richiesta diminuì. Non si poteva però sapere se la diminuzione di domanda fosse il risultato di una recessione e quindi temporanea o dovuta al risparmio energetico e quindi prolungata nel tempo. Qualunque fosse la ragione, la domanda stava diminuendo (Yergin, 1991: 711).

Secondo Scott (2015), durante il secondo shock petrolifero e il periodo di scarsità di benzina del 1979, le principali compagnie petrolifere fecero finta che la ‘carenza in Iran’ fosse vera. Fu la scusa che usarono per diminuire drasticamente la quantità di benzina che veniva fornita ai distributori. In realtà, uno studio della CIA mostrò che nei primi cinque mesi dell’anno, in un momento in cui l’amministrazione continuava a parlare di carenza di petrolio, le compagnie petrolifere americane esportarono dal Medio Oriente più petrolio di quanto non fecero nei due anni precedenti.

In questo momento sembrava che quindi il mercato non fosse guidato da aumenti di prezzi prodotti dall’OPEC ma dalla paura dell’esaurimento e la paura di cosa l’OPEC avrebbe potuto fare restringendo la fornitura. Anche in questo caso, si videro grandi margini di profitto per le compagnie. Le 5 principali *major* petrolifere americane videro un aumento di circa il 70% nel 1979 rispetto al 1978. La BP e la Shell crebbero ancora di più (secondo i loro dati), anche se usavano diversi metodi di valutazione dell’inventario. A giugno del 1979, l’OPEC colse l’opportunità per ammonire le compagnie petrolifere che stavano sfruttando la corrente situazione per ottenere enormi profitti tramite pratiche irresponsabili. Alcuni dei successivi aumenti di prezzo che vennero imposti vennero resi

retroattivi proprio per riprendersi una parte di quei profitti eccessivi che le compagnie petrolifere avevano ottenuto (Parra, 2004: 222). Fu la fine del ruolo delle *major* come produttori integrati nell'area OPEC. Per un'analisi più approfondita della crisi del '79, si consiglia la lettura di Parra (2004), Yergin (1991), Isser (1996), e Scott (2015).

Già verso la fine dell'amministrazione Carter, l'aumento dei prezzi, l'aspettativa di aumenti futuri e la volontà degli investitori portarono ad una caccia globale al petrolio (Yergin, 1991: 664). L'*Energy Information Administration* nel 1995 disse che "*since the oil price collapse of late 1985 and early 1986, the US oil and gas industry has changed dramatically. The major oil companies have shifted much of their exploration and development efforts to targets outside the United States*" (Rutledge, 2005: 4). Il cosiddetto *oil glut* del 1986 vide i prezzi OPEC crollare sotto i 10 dollari per barile durante la primavera del 1986, da una media di 26 nei mesi precedenti (Engdahl, 2004: 202). Questo shock petrolifero 'al contrario' ebbe poi un impatto devastante sulle finanze dell'Arabia Saudita. Fino a quel momento lo sceicco Yamani, ministro del petrolio e delle risorse minerarie dell'Arabia Saudita (1962-1986) aveva portato avanti l'idea che l'OPEC si fosse sostituita alle Sette Sorelle come l'autorità indiscussa che fissava i prezzi. I sauditi e gli altri paesi dell'OPEC ritenevano che le grandi compagnie petrolifere fossero ormai vulnerabili ed inermi, ma la capacità dell'OPEC di gestire la fornitura mondiale di petrolio non durò a lungo. Gli stati membri OPEC continuarono infatti a vendere petrolio tramite contratti di concessione di lunga durata (uno o due anni). Ora della fine degli anni Settanta, come già detto, il mercato del greggio divenne così maggiormente competitivo, i produttori non-OPEC aumentarono la produzione, e ciò portò ad una diminuzione dei prezzi sul mercato a pronti sotto al prezzo ufficiale OPEC (Priest, 2012: 245; Bower, 2010). Le importazioni di petrolio nel 1986-87 aumentarono del 30% rispetto ai livelli del 1985, i consumi continuavano ad aumentare e la produzione domestica continuava a diminuire (Bull-Berg, 1988: 243). Verso la fine degli anni Ottanta a causa della paura della continua diminuzione dei prezzi l'entusiasmo delle compagnie petrolifere per l'esplorazione e l'avanzamento nella produzione diminuì. A causa della convinzione che i profitti avrebbero subito un costante calo in futuro, le principali compagnie petrolifere iniziarono a diminuire gli investimenti. Libere così dal dover garantire una stabile offerta di petrolio, le Sette Sorelle iniziarono ad utilizzare sotterfugi per ottenere delle riduzioni nelle tasse (Bower, 2010).

Verso la fine degli anni Ottanta, molti petrolieri credevano che la domanda fosse arrivata al massimo e che i prezzi del petrolio sarebbero rimasti bassi perché prezzi alti avrebbero inibito la domanda. Altre compagnie, come Exxon, Mobil e Chevron sostenevano che i prezzi erano

imprevedibili e che la loro sopravvivenza dipendeva dal taglio dei costi. John Browne, all'epoca Vicepresidente della Standard Oil Company of Ohio, di cui la BP aveva appena acquisito il 54% delle quote, sottolineò che bisognava focalizzarsi sul rivedere le finanze dell'industria, ossia bilanciare i costi per l'esplorazione e la produzione con i potenziali prezzi del petrolio a cinque anni dopo. Infatti, quando si trattava di stimare i costi per i nuovi progetti, l'importante non era il prezzo alto o basso del petrolio, ma il profitto sicuro. L'obbiettivo per la BP era quello di eguagliare la Exxon, il produttore più efficiente del settore (Bower, 2010).

Viste tali previsioni e spaventate da una stretta finanziaria, le compagnie petrolifere iniziarono a diversificarsi e ad entrare in industrie diverse come il carbone, il nucleare, il minerale, ma anche industrie completamente diverse dal settore energetico. La Exxon investì fortemente nella Reliance Electric, l'Occidental comprò l'Iowa Beef Processors, la BP comprò una fabbrica di mangime per cani. Anche il *trading* divenne un metodo per compensare con i prezzi bassi e la perdita di giacimenti (Bower, 2010). Questi investimenti sembravano però difficilmente giustificabili quando, allo stesso tempo, le compagnie richiedevano la rimozione dei controlli sui prezzi sulla base del fatto che avessero bisogno di fondi da reinvestire nel campo dell'energia. In realtà, questa diversificazione rifletteva il fatto che il contesto imprenditoriale e politico per le compagnie petrolifere si stava stringendo sempre più e diventava sempre più limitato dall'intervento del governo. Oltre a questo, c'era anche la paura dell'esaurimento delle riserve, perché tra il 1970 e il 1976 le riserve provate americane di petrolio diminuirono del 27% e quelle di gas naturale del 24% (Yergin, 1991: 665). Questo mostra come le compagnie petrolifere rimasero negli anni Ottanta i principali attori privati nel campo della produzione di energia e nel periodo dal 1973 al 1980 ebbero addirittura la possibilità di espandersi orizzontalmente, diventando compagnie energetiche. Molte di esse si espansero nel campo del carbone o iniziarono progetti di sviluppo nel campo dello scisto bituminoso e quasi tutte iniziarono a sperimentare con i combustibili sintetici (Kash & Rycroft, 1984: 247).

Tornando a riflettere sul ruolo dell'OPEC come decisore nel mercato petrolifero, bisogna sottolineare che, nonostante l'organizzazione fosse descritta come un cartello, non significa che lo fosse nella realtà. Howard Page, che fu coordinatore del Medio Oriente per la Exxon, disse: "*you can call OPEC a club or an association but not, properly speaking, a cartel"* (Yergin, 1991: 636). Questo perché non si può negare che l'OPEC stesse cercando di stabilire i prezzi, ma non la quantità. Non impose restrizioni o livelli massimi di produzione. Si poteva identificare quindi come un oligopolio semi-unitario: la maggiore parte dei paesi produceva quanto riusciva ad estrarre e solo l'Arabia Saudita produceva in base agli obbiettivi di prezzo che voleva mantenere (*ibidem*). In generale, negli anni

l'aspirazione dell'OPEC diventò quella di amministrare i prezzi del petrolio. I paesi membri credevano che fosse il loro ruolo e la loro prerogativa. Nella loro esperienza, i prezzi del petrolio erano sempre stati amministrati e nel 1973 l'OPEC aveva deliberatamente cercato di ottenere il controllo dalle *major* petrolifere e si rese presto conto che era necessario un fronte unito ed unico per formulare una strategia coerente e definire chiaramente l'obbiettivo (Parra, 2004: 216). Inoltre, i due lati, paesi produttori e compagnie petrolifere, avevano bisogno l'uno dell'altro. Era lo stesso problema che aveva portato al coinvolgimento iniziale dei quattro partner Aramco, ossia il fatto che l'Arabia Saudita avesse un'enorme quantità di petrolio e le quattro compagnie avessero il sistema di vendita per muovere quantitativi così grandi di petrolio (Yergin, 1991: 636). Alla fine degli anni Settanta, l'OPEC però iniziò ad arrancare (Yergin, 1991: 714). I leader dei paesi OPEC sfidarono le previsioni americane che prevedevano un collasso del cartello, a causa della recessione in Occidente dovuta al quadruplicarsi dei prezzi del petrolio. Le compagnie petrolifere si videro così costrette a collaborare con i governi che avevano nazionalizzato i giacimenti (Bower, 2010):

> *Stripped of their mystique and their arrogance, the American and British giants were transformed into paper tigers. Anxious to guarantee oil supplies and to maintain their share of the markets, the companies that had discovered and developed the oilfields and refined the crude became supplicants.*

La politica petrolifera internazionale degli Stati Uniti si rivelò quindi essere il risultato della combinazione tra gli interessi nazionali in materia di sicurezza e le preoccupazioni domestiche dei gruppi d'interesse (Bull-Berg, 1988: 243).

2.5. Come l'industria petrolifera esercita la sua influenza

Durante la storia della legislazione antitrust, le compagnie petrolifere hanno avuto risorse praticamente illimitate, mentre la loro opposizione operava con budget limitati. Oltre a questo, l'interesse principale di molti politici e del pubblico ministero, coinvolto nelle cause contro le compagnie, era di ingraziarsi il pubblico presentandosi come nemici del monopolio, al fine di soddisfare i propri fini personali. Anche nei casi in cui l'impegno era effettivo, vennero però tendenzialmente sovrastati dalla forza dell'opposizione (Coleman, 1985: 272).

Il Congresso era fortemente concentrato sulla manipolazione delle esenzioni fiscali, i crediti per l'investimento e i sussidi pubblici. Per un ammontare di circa 100 miliardi di dollari l'anno, queste scappatoie fiscali attraevano centinaia di lobbisti a Washington per promuovere gli interessi dei propri clienti. Una delle principali attività dei lobbisti era quella di opporsi a qualsiasi proposta che

minacciasse la vendita forzata delle *major* petrolifere, sia orizzontale che verticale (Goldstein, 1978: 184).

Storicamente, le compagnie petrolifere si tirarono raramente indietro dall'uso del potere politico per favorire i propri interessi economici, cosa che non sempre sortì gli effetti desiderati (Rutledge, 2005: 6). Le compagnie petrolifere tentarono sempre di sfuggire alle regolamentazioni e alla tassazione (Bower, 2010). La deputata democratica Barbara Boxer disse:

> *Big oil companies have knowingly and intentionally cheated the federal government and American taxpayers out of royalty payments for years. We cannot continue to subsidize Big Oil who lists profits in the billions each year, at the price of our children's education (*Bower, 2010).

Quello che l'industria petrolifera fece, volontariamente o non, nello strutturare la sua relazione con il governo fu rendersi indispensabile per le informazioni. Come spiegato nel capitolo 1, una delle tecniche di *lobby* più utilizzata era la fornitura di conoscenze tecniche, informazioni e dati, che l'interessato non sarebbe riuscito ad ottenere o la cui ricerca avrebbero richiesto sforzi considerevoli: "*When it comes to oil and gas, the government is blind; the industry, with a great show of generosity supplies it with a cane and occasionally shouts a few vague directions, but the government, tapping and stumbling along, never really knows where it's going"* (Sherrill, 1983: 55).

Negli anni Quaranta, per esempio, alcuni funzionari federali erano preoccupati che le riserve petrolifere si sarebbero esaurite a breve. Nonostante la paura diffusa dell'esaurimento delle riserve, alcune compagnie petrolifere sfruttarono la situazione, fornendo delle stime notevolmente a ribasso sulle riverse rimanenti in territorio americano (Sherrill, 1983: 13) Il fallimento nell'anticipare e prepararsi per una carenza di petrolio domestico derivò, per esempio, anche da uno schema di stime delle risorse di petrolio positive che proseguì anche negli anni Settanta. Per esempio, il *National Petroleum Council* stimò nel 1971 che ci fossero ancora 810 miliardi di barili di risorse petrolifere negli Stati Uniti. Nel 1974, una *major* stimò invece che ci fossero rimasti solo 88 miliardi di barili di petrolio non scoperto ma estraibili negli Stati Uniti (Kash & Rycroft, 1984: 113).

L'industria petrolifera controllava le informazioni e le statistiche. Non c'era nessun'altra industria in grado di operare con così tanta segretezza. Se il governo avesse voluto sapere quante auto stava producendo la General Motors, poteva mandare un agente federale nei magazzini a contarle, ma, se avesse voluto sapere quanto petrolio e gas naturale stavano estraendo la Exxon o la Mobil, doveva chiederglielo direttamente. Non si sapeva se le statistiche fossero accurate e non si sapeva quante informazioni le compagnie avessero effettivamente fornito. "*Frequently, when the D.O.E. seeks*

sensitive details that would be really useful, the oil men take the bureaucrats to court and fight for their secrecy — it's a tough way to get the full picture" (Sherrill, 1979). Gli unici effettivamente a conoscenza di quanto petrolio e gas naturale ci fosse nel mondo erano coloro che lo estraevano, non il Dipartimento dell'Energia o lo *U.S. Geological Survey*.

Le stime fornite alla fine degli anni Settanta potevano essere involontariamente errate, ma è anche possibile che le compagnie sapessero che stava per esserci una carenza. Di questa situazione si lamentava sia il pubblico sia i funzionari governativi. Agli occhi del pubblico questo non aveva fatto che aumentare la propria sfiducia nei confronti dell'industria petrolifera (Sherrill, 1983: 55). Per il popolo americano si trattava quindi di una cospirazione tra le grandi compagnie petrolifere. Agli occhi dei funzionari federali e statali si poneva un ulteriore problema. Per circa due decenni prima della crisi del '73, sembrava che il petrolio e il gas naturale fossero più che abbondanti e che i prezzi sarebbero rimasti stabili a lungo. Il governo rimase quindi sorpreso di scoprire di non avere fonti 'indipendenti' di informazioni e dati (Sherril, 1983: 71). Come sottolineò nel 1974 John Dingell, deputato del Michigan, le politiche energetiche dovevano essere elaborate e concepite sulla base di un vuoto totale di informazioni: "*In terms of getting the facts in the energy area, the federal government has completely delegated their responsibility to the oil industry. This deplorable situation has to end*" (Vietor, 1984: 207). Un esempio della dipendenza del governo è lo studio rilasciato dal *National Petroleum Council* nel dicembre 1972, intitolato *U.S. Energy Outlook*. Lo studio venne iniziato nel 1970 ed era diretto da John McLean, l'allora amministratore delegato della Continental Oil. Egli sottolineò come il *National Petroleum Council* fosse il migliore, se non addirittura l'unico, gruppo qualificato per svolgere quel tipo di ricerca. Il Segretario dell'Interno Rogers Morton confermò che lo studio sarebbe stato "*of critical importante to the development of a sound and sensible policy on energy*" (Vietor, 1984: 208).

Quando nel 1974, venne pubblicato il rapporto *A Time to Choose: America's Energy Future* della Ford Foundation, i commenti dall'industria petrolifera non mancarono. William Tavoulares, il presidente della Mobil Oil, criticò il rapporto come una formula per una perpetua stagnazione economica. Il rapporto, secondo Tavoulares, non offriva nessuna scelta e l'unica soluzione era la conservazione: "*if the country heeded such advice, Americans would rely on bicycles instead of cars and stay at home for vacations. The result would be government control over our lifestyles*" (Jacobs, 2016).

Il senatore Jackson, che come già detto invitò la FPC a investigare le compagnie petrolifere, pur essendo considerato uno dei membri del Congresso più informato in materia di energia, si vide

costretto ad ammettere, durante le investigazioni del 1974, che non fosse sicuro di cosa stava succedendo:

> *We meet here this morning, in an effort to get the facts about the energy crisis. The facts are —we do not have the facts. (...) We do not have reliable current data on primary crude-oil and product stocks, and there is no usable information at all on secondary stocks. Import statistics are covered with confusion and doubt. The whole saleprice statistics of the Federal Government regarding gasoline and fuel oil are not believable or usable. We know almost nothing about the international pricing and investment policies of the companies and the tax benefits they enjoy.... We are struggling here. It is the most ludicrous operation in the world when the United States of America simply does not have the facts to deal with a problem of this magnitude* (Sherrill, 1979).

Come già detto nel paragrafo 2.3., un importante fatto che emerse proprio da quelle investigazioni fu la mancanza totale di informazioni affidabili e indipendenti sulle risorse energetiche.

Quando nel 1977 si stava discutendo un disegno di legge sul gas naturale, il senatore John Durkin disse che, in base alle informazioni che arrivavano dall'industria, sembrava che fossero contemporaneamente a secco e pieni fino all'orlo di gas naturale (Sherrill, 1979). Negli anni Settanta si giunse ad un punto quasi completo di dipendenza dalle informazioni dell'industria. Anche quando un funzionario dell'*Energy Research and Development Administration* condusse uno studio nel 1977 che concluse che vi era abbastanza metano a buon mercato per i successivi 40 anni, i risultati di tale studio vennero ignorati e nascosti al pubblico, poiché non corrispondevano con i dati forniti dall'industria petrolifera (Sherrill, 1983: 55). D'altro canto, il CEO della Exxon, Lee Raymond, non credeva nelle carenze di petrolio. Al contrario degli allarmisti, lui era convinto che il mondo fosse diventato, in generale, più indipendente dal petrolio; la conservazione e lo sviluppo di sostituti del petrolio avevano portato, secondo lui, i paesi industrializzati a diminuire il consumo di idrocarburi (Bower, 2010). Inoltre, il mercato dell'energia non era più un mercato completamente libero determinato solo da forze economiche, perché negli anni si erano aggiunte forze politiche e governi. Secondo Bower (2010), all'epoca i petrolieri la pensavano così:

> *Talk about the decline of non-OPEC oil supplies was as unreliable as the uncertainty about the published data describing reserves and decline rates. Reliance one that data fed the pessimism. Production data was the only reliable guide, and that remained healthy.*

Nel frattempo, era da anni che le *major* dicevano al governo americano che una politica *handsoff* sarebbe stata la soluzione migliore (Parra, 2004: 168). Nonostante, la loro perdita di posizione all'inizio

degli anni Settanta, le *major* rimanevano ancora i principali distributori di greggio sul mercato internazionale e l'unico modo disponibile per realizzare un qualche tipo di distribuzione equa (*equitable distribution).* Non gli venne data nessuna istruzione da parte dei propri governi su come allocare le risorse e non ci furono tentativi da parte dei paesi arabi di esercitare pressioni sulle *major* in merito. Ognuna di esse decise di redistribuire la propria fornitura totale di petrolio il più equamente possibile, cercando di sopperire al greggio sotto embargo con altro greggio (Parra, 2004: 187). Per preservare la loro posizione o almeno una parvenza di essa, le compagnie avevano disperato bisogno di un fronte unito, ma in quel momento erano demoralizzate e credevano che l'imminente carenza non avrebbe dato loro altra alternativa e l'opposizione era futile (Parra, 2004: 194). Quello che sembrava chiaro in tutte le raccomandazioni fatte in merito alle politiche energetiche, da parte delle compagnie, ma anche da parte di organizzazioni come il *National Petroleum Council*, era che l'industria voleva che il governo avesse un ruolo di facilitatore dell'offerta, ma che non andasse oltre (Vietor, 1984: 317).

Per quanto riguarda invece la generale affinità o meno dei presidenti con l'industria petrolifera, sia Nixon che Ford si trovarono a dovere affrontare un'opinione pubblica sempre più ostile nei confronti delle grandi compagnie e dell'industria petrolifera, pur essendo d'accordo con l'industria sul fatto che il mercato dovesse essere lasciato libero di operare senza restrizioni (Kash & Rycroft, 1984: 195).

George Cotton, un petroliero texano, scrisse al suo vecchio amico George H. W. Bush, dicendo "*Everybody wants the government to do something about the energy shortage. I don't! (...) Everything but the market place has been tried to solve the 'energy shortage'. And it's the only solution"* (Jacobs, 2016). Bush, che vedremo occupare il ruolo di Vicepresidente sotto l'amministrazione Reagan, occupò la posizione di Rappresentante Permanente degli Stati Uniti all'ONU e presidente del Comitato Nazionale del Partito Repubblicano sotto l'amministrazione Nixon, e poi fu brevemente il direttore della CIA dal 1976 al 1997. Queste parole facevano eco ai pensieri di Bush stesso e all'inizio degli anni Settanta, quelli stessi petrolieri che avevano acclamato le limitazioni alle importazioni alla fine degli anni Cinquanta, stavano mettendo pressione al governo perché non procedesse con una possibile estensione dei controlli sui prezzi. Per loro fortuna, sembrarono trovare alleati alla Casa Bianca (Jacobs, 2016). Tra di essi, vi era Kenneth Lay, l'allora Vicesegretario per l'energia, che disse a Nixon: "*Our problem has resulted from outmoded government policies, from excessive tinkering with the time tested mechanisms of the free market"* (Jacobs, 2008: 197). Quando l'appena eletto presidente Nixon stava nominando i membri della sua amministrazione a dicembre del 1968, alcuni membri delle compagnie petrolifere, tra cui Robert O. Andersen dell'Atlantic Richfield, gli ricordarono l'importanza

di nominare alla posizione di Segretario dell'Interno qualcuno che fosse comprensivo nei confronti di un rapido sviluppo dei giacimenti in Alaska. La nomina andò quindi a Walter J. Hickel, governatore dell'Alaska e amico di lunga data di Anderson. Sia Hickel che il suo successore, Rogers Morton, erano due forti sostenitori della creazione dell'oleodotto in Alaska. Così, quando nel settembre del 1969, lo Stato dell'Alaska mise all'asta i diritti sul petrolio sulla *North Slope*, la maggior parte di essi venne consegnata all'Atlantic Richfield e al suo principale partner, la BP (Shannon, 1973). Quando l'industria petrolifera e del gas naturale domestica disse a Nixon che, senza ulteriori incentivi, ossia prezzi più alti, non ci sarebbero stato aumenti nella fornitura energetica domestica, la soluzione fu ancora quella di lasciare libero il mercato. John Nassikas, il presidente della Federal Power Commission, nominato da Nixon e vicino agli interessi dell'industria petrolifera, sottolineò che la soluzione sarebbe stata quella di liberare i prezzi del petrolio dai controlli federali e di stimolare così l'esplorazione e lo sviluppo di capitale necessario (Jacobs, 2016). Nel 1972, dopo che Nixon nominò come Segretario del Tesero John Connally, un amico di vecchia data dell'industria petrolifera, ex avvocato del magnate petrolifero texano Sid W. Richardson e figura a cui la Exxon aveva all'epoca chiesto di intercedere nei negoziati con i sauditi, il senatore democratico George McGovern commentò tale nomina dicendo che *Big Oil* aveva vinto ancora. Criticò anche le nomine di Nixon alla *Federal Power Commission*, definendoli dei burattini delle compagnie petrolifere. Nixon, per evitare di essere accusato di essere sul foglio paga delle compagnie, decise di posporre a data da definirsi qualsiasi tentativo di liberalizzare i prezzi (Jacobs, 2016; Petrini, 2015).

Come poterono poi esserci così tante crisi nel giro di così pochi anni? La risposta è che nessun'industria fu così 'coccolata' come l'industria petrolifera, che trovò virtualmente zero opposizione dal governo per anni. Ogni amministrazione mostrò a modo suo segni di servilismo. Rogers C. B. Morton, Segretario dell'Interno di Nixon dal 1971 al 1975, assicurò a un gruppo di petrolieri che non si sarebbero dovuto preoccupare delle azioni dell'Office of Oil and Gas (Sherrill, 1979) perché la loro missione era:

> *To serve you, not regulate you. We try to avoid it. I have tried to avoid regulations to the degree that I possibly can. We want to be sure that we come up with guideline and programs where guidelines are*

necessary, that we have a maximum of input by people who make their living in the marketplace. I pledge to you that the department is at your service.[8]

Un simile atteggiamento si potrebbe vedere nelle parole del Segretario dell'Energia dell'amministrazione Carter che, ad un evento dell'*American Petroleum Institute*, promise che con l'aiuto di Carter, "*the next 20 years, [will be] a Golden Age for the industry that will rival, in many respects, the romance of oil of the past"* (Sherrill, 1979).

L'*American Petroleum Institute*, di cui ho fornito una breve descrizione all'inizio, andò ben oltre le tipiche attività di *lobby* delle associazioni di categoria, aiutando a creare sottostrutture all'interno dell'ala esecutiva del governo, affinché le voci dei suoi membri fossero ascoltate. Queste sottostrutture, che includevano il *National Petroleum Council*, lavorarono per decenni in collaborazione con l'API per, come sostengono i critici, fortificare l'industria petrolifera e del gas naturale alle spese della popolazione. I leader dell'API avevano infatti ruoli importanti nel *National Petroleum Council*. Se tecnicamente ai membri del consiglio era vietato di svolgere attività di *lobby* e di autoregolamentazione, una revisione della storia di questo consiglio portò alla luce il fatto che sia sempre stato particolarmente sensibile nei confronti dei problemi dell'industria, minimizzando le preoccupazioni ambientali e promuovendo trivellazioni più in profondità e più rischiose (Zou, 2017).

In seguito, l'amministrazione Nixon creò il *National Industrial Pollution Control Council*, un comitato di consiglieri all'interno del Dipartimento del Commercio composto interamente da dirigenti dell'industria petrolifera. Maurice Stans, Segretario del Commercio sotto Nixon dal 1969 al 1972, disse al consiglio: "*virtually no major move is made in environmental policy without drawing on your advice and criticism"* (Zou, 2017). Di particolare interesse, era il sottogruppo specializzato sui temi di petrolio e gas del consiglio. Guidato dal presidente della Standard Oil Company of New Jersey, J.K. Jamieson, invitava spesso alle riunioni Frank Ikard, presidente dell'API e, P.M. Gammelgard, responsabile delle pubbliche relazioni dell'API, oltre allo staff del National Petroleum Council. Insieme, per esempio, coordinarono la campagna pubblica per sottolineare gli enormi costi che l'industria petrolifera si era sobbarcata per migliorare l'ambiente (*ibidem*).

All'inizio degli anni Settanta l'industria petrolifera svolse anche un interessante lavoro di propaganda 'ecologista'. Robert Anderson fu una delle figure principale nell'implementazione di

[8] United States Committee on Commerce, 1975, Nominations March-April, "Hearings Before The Committee on Commerce, United States Senate, 94-1, March 21, 1975 and April 24, 1975", 1975: p.84, U.S. Government Printing Office – Washington;

questa campagna, una delle frodi di maggiore successo della storia. Anderson donò milioni di dollari tramite l'Atlantic Richfield Foundation ad organizzazioni selezionate che andavano contro l'energia nucleare. Uno dei principali beneficiari di questa campagna fu l'organizzazione *Friends of the Earth*, che (al momento della scrittura dell'articolo) aveva ricevuto 200.000 dollari da Anderson (Engdahl, 2004: 144). Altra organizzazione era l'Aspen Institute, del quale Anderson era presidente, è che negli anni Settanta fu una delle principali voci che si innalzarono contro il nucleare. Tra i membri dell'istituto vi erano Jack G. Clarke del consiglio d'amministrazione della Exxon, Jerry McAfee della Gulf Oil e George C. McGhee della Mobil Oil (Engdahl, 2004: 145).

Successivamente, durante le investigazioni per Watergate nel 1974, il Comitato incaricato del Senato provò che il comitato per la rielezione di Nixon (CREEP – *Committee to Re-Elect the President*) aveva ricevuto 100.000 dollari a testa dai diversi dirigenti delle principali compagnie petrolifere americane, tra cui l'Ashland Petroleum, la Gulf Oil e la Phillips Petroleum. Secondo le stime del comitato, almeno 413 dirigenti e azionisti di 170 compagnie petrolifere e di gas naturale contribuirono all'incirca 4,98 milioni di dollari alla rielezione di Nixon nel 1972, costituendo circa il 10% delle donazioni totali che ricevette (Salinger, 2005: 584). Oltre a questi pagamenti 'sottobanco', enormi quantità di denaro furono spese in attività di *lobby* e di ampliamento dell'influenza. L'industria spese indicativamente 50 milioni di dollari per sostenere queste attività. Purtroppo, questi dati sono solo stime, poiché molto spesso le cifre riportate e le cifre effettive non corrispondevano necessariamente (Isser, 1996: 377).

Dal punto di vista dell'uso dei PAC, per quanto le compagnie petrolifere se ne servissero, non risulterebbero alla pari di altri gruppi d'interesse nelle campagne elettorali. Inoltre, nonostante durante gli anni Settanta i contributi dei PAC aumentarono, le donazioni individuali rimasero ancora la fonte primaria di denaro per le campagne elettorali. In questo caso, vi erano *major* petrolifere che fornivano tali contributi, ma era un metodo utilizzato principalmente dalle compagnie 'più piccole' che tentavano così di aumentare la loro influenza. Nel periodo dal 1973 al 1977, la maggior parte dei contributi elettorali venivano dai produttori indipendenti e avvocati che operavano nel settore (Isser, 1996: 379). Le *major* avevano invece i propri lobbisti a Washington che lavoravano sugli interessi specifici della compagnia (Isser, 1996: 381).

3. Le politiche energetiche da Nixon a Carter: verso la transizione

3.1. La relazione tra gli Stati Uniti e l'energia

> "*The country is like an addict [and] the more energy we get, the more energy we demand, the more we eventually obtain, which leads to still further demand"* (Jacobs, 2016)

Negli anni Sessanta i consumatori americani accelerarono notevolmente il loro consumo energetico e nel 1967 gli Stati Uniti avevano già perso la loro autosufficienza per quanto riguarda la produzione domestica di petrolio. Anche per quanto riguarda il gas naturale, la richiesta aumentava ma la capacità produttiva no. Le compagnie petrolifere non riuscirono ad aumentare gli investimenti finanziari che avrebbero portato ad un'espansione della capacità di produzione e di raffinazione domestica. Le politiche e i programmi non rispondevano adeguatamente né ai nuovi imperativi ambientali né alle necessità economiche e tecnologiche legate ad un utilizzo più efficiente delle fonti di energia domestica (Morton, 1973: 66). Quando agli inizi degli anni Settanta, iniziarono a presentarsi i primi problemi d'offerta d'energia, iniziò a diffondersi la frase 'crisi energetica' (Yergin, 1991: 590).

Gli Stati Uniti non si sono mai preoccupati particolarmente dell'energia né a livello governativo di né a livello di popolazione. A livello governativo, l'energia era principalmente una questione di politica interna e riguardava quasi esclusivamente le decisioni riguardanti la gestione delle importazioni e i diversi tentativi di fare coincidere gli interessi dei produttori indipendenti con quelli delle *major* petrolifere (Parra, 2004: 139). A livello di popolazione, la situazione era simile: "*Abundant energy delivered at declining prices was a national experience, viewed almost as an American birth right"* (Kash & Rycroft, 1984: 7). Dal 1973 al 1980, tre presidenti e quattro Congressi faticarono a formulare una politica energetica per la nazione. L'energia diventò un fattore di importanza centrale in campo nazionale e internazionale (Kash & Rycroft, 1984: 190). Il periodo dal 1980 sarà poi molto diverso perché Reagan, come disse David Davis, "*sought to dismantle, decontrol and regulate organizations, policies and regulations put in place during the 1970s"* (Kash & Rycroft, 1984: 3). Una prova di questo cambiamento si vide chiaramente nello scarso supporto federale che venne fornito a diversi programmi del Dipartimento di Energia. Il fatto stesso che Reagan avesse l'intenzione di smantellare il Dipartimento appare come indicativo dell'importanza che veniva data dall'amministrazione al ruolo del

governo federale nel campo dell'energia. Nel capitolo successivo verranno analizzate più nel dettaglio le politiche energetiche di Reagan e il suo cambio di direzione.

La questione dell'energia è inoltre strettamente legata al problema della sicurezza energetica; tuttavia l'interpretazione economica di questo termine è cambiata più volte durante gli anni; cosa significa quindi sicurezza energetica? Inizialmente, il problema della sicurezza energetica era equiparato al problema della dipendenza dalle importazioni di petrolio e solo dagli anni Sessanta, si iniziò a considerare che altri fattori potessero essere coinvolti e contribuissero a rendere il paese suscettibile ad alterazione nella normale fornitura energetica (Bohi & Toman, 1996: 3). Il primo e il secondo shock petrolifero, infatti, costrinsero il governo americano a rivedere la sua posizione riguardo alle politiche energetiche. Fino al 1973, le politiche energetiche americane erano organizzate in base a 5 'sottosistemi', ogni 'sottosistema' legato ad una delle principali fonti energetiche: petrolio, gas naturale, carbone, nucleare, elettricità. I 'sottosistemi' erano comunità decisionali abbastanza indipendenti. Le decisioni non erano centralizzate, ma ogni 'sottosistema' aveva il suo metodo unico di risolvere i problemi così da riuscire a raggiungere i propri obbiettivi (Kash & Rycroft, 1984: 6). La crisi energetica si originò dal fatto che questo sistema, non essendo centralizzato, non riuscì a rispondere esaustivamente e sistematicamente alla mancanza di petrolio (Kash & Rycroft, 1984: 6). L'embargo e le sue conseguenze misero in crisi il sistema; riscosse grande consenso l'idea che bisognasse operare delle modifiche strutturali e procedurali nel metodo di gestire l'energia e formulare le relative politiche. Non vi era però chiaramente accordo su quali dovessero essere queste modifiche. "*To a great degree the struggles over energy policy from the embargo to the end of the Carter administration can be best understood as a search for consensus"* (Kash & Rycroft, 1984: 13). Dopo il 1973, questi 'sottosistemi' tentarono comunque di mantenere la loro posizione o, addirittura, di aumentare i loro benefici. La politica comune era che il modo per superare la crisi fosse aumentare la produzione dei combustibili tradizionali e che il principale ostacolo fosse l'eccessiva regolamentazione federale del settore privato. I 'sottosistemi' erano generalmente dell'idea che si sarebbe potuta evitare la crisi affidandosi al libero mercato (Kash & Rycroft, 1984: 86). In questo nuovo contesto, smisero quindi di essere in grado di sviluppare politiche per gli specifici combustibili, ma divennero sostenitori e decisori "*in the conflict ridden presidential-congressional decision making process that dominated energy policy after 1973" (*Kash & Rycroft, 1984: 87). Qualcosa rimase costante però: "*Although their influence at the highest levels of the federal government ebbed and flowed over the years between 1973 and 1980, the traditional fuel communities were perhaps the most consistent and certainly among the most effective advocates in the energy arena" (ibidem*).

Le politiche fiscali in materia di energia prevedevano l'uso di tasse e incentivi per alterare l'allocazione delle risorse, al fine di correggere un problema o una distorsione del mercato energetico o raggiugere determinati obbiettivi fiscali, ambientali, economici o sociali. L'idea di applicare questi strumenti al mercato dell'energia non venne considerata per davvero fino al 1970 (Lazzari, 2008: 1). Infatti, tre momenti che caratterizzarono gli anni Settanta portarono ad un drastico cambiamento in merito alla concezione che si aveva dell'utilizzo di strumenti fiscali nel mercato energetico. Prima di tutto, le grandi perdite legate alle agevolazioni fiscali al settore petrolifero e del gas iniziarono a diventare sempre più difficili da giustificare a fronte di un deficit del budget federale, oltre che a fronte del generale malcontento riguardo il trattamento di favore spesso riservato all'industria petrolifera. Secondo, l'aumento di coscienza ambientale, fece perdere terreno a livello politico all'industria. Terzo, le due crisi energetiche degli anni Settanta portarono i legislatori a focalizzarsi sulle falle nel mercato del petrolio, constatando quali fossero gli effetti che ciò aveva sull'economia in generale (Lazzari, 2008: 3).

Storicamente le politiche fiscali federali sull'energia promuovevano la fornitura di petrolio e gas. Tuttavia, negli anni Settanta si assisti ad una notevole diminuzione dei vantaggi fiscali all'industria petrolifera e del gas naturale, all'imposizione di nuove accise sul petrolio e all'introduzione di numerose agevolazioni fiscali per il risparmio, lo sviluppo di combustibili alternativi e la commercializzazione di tecnologie per la produzione di questi combustibili (Lazzari, 2008). In questo decennio, i dirigenti federali tentarono in più modi di giungere alla stesura di una politica energetica realizzabile, ma ogni punto su cui volevano andare ad operare incontrava delle restrizioni: il tentativo di aumentare l'offerta domestica fallì in parte a causa dell'incapacità di ridefinire il ruolo e la relazione del governo federale con l'industria energetica; riuscirono invece ad elaborare importanti programmi di sostegno per lo sviluppo e la ricerca, ma questi non ebbero i risultati immediati che sarebbero stati necessari per alterare l'equilibrio tra produzione e consumo; inoltre le importazioni di petrolio continuarono a crescere durante gli anni Settanta. Il focus si spostò quindi sul problema della determinazione del prezzo del petrolio che, specialmente dopo il 1978, porterà molti a percepire la liberalizzazione dei prezzi del greggio come la politica più importante per riequilibrare la bilancia energetica (Ikenberry, 1988: 165).

"It is generally agreed that the transition from an oil dominated energy economy to a more diverse economy is under way. However, there are differing views on how the transition should be accomplished, at what speed and what the structural implications might be" (Lamb, 1982: 3). Uno dei principali obbiettivi degli anni Settanta sembrò essere il sostenere una transizione energetica che

riducesse la dipendenza americana dalle importazioni di petrolio attraverso cambiamenti strutturali nel sistema energetico, così da giungere ad un consumo minore e duraturo di petrolio (*ibidem*). Perché si potesse verificare una transizione efficace e progressiva, sarebbero state necessarie delle politiche energetiche federali che sostenessero le forze di mercato e che assicurassero la conservazione, la sostituzione del combustibile e l'aumento di offerta da parte di fonti alternative (Lamb, 1982: 12) Tali politiche, come vedremo nel presente e seguente capitolo, verranno prima promosse da Carter e poi sovvertite da Reagan. Se Nixon e Ford ebbero il dovere di confrontarsi con l'embargo del '73 e le sue conseguenze nel sistema mondiale del petrolio, Carter ebbe l'occasione di sviluppare politiche più concrete, volte a favorire questa transizione energetica e l'allontanamento dal monopolio del petrolio come fonte energetica. Reagan, basando ogni sua politica sulla logica della 'mano invisibile' del mercato, andò a diminuire il ruolo del governo federale nel settore dell'energia e a lasciare che fosse l'industria a occuparsi di trovare un equilibrio ideale.

È interessante notare che la maggior parte dei progetti poi tramutati in legge durante l'amministrazione Ford o Carter furono idee riprese da Nixon. Nonostante quest'ultimo non riuscì in alcun modo a far adottare queste proposte al Congresso, fu il Congresso stesso a dare una certa continuità a queste idee e al dibattito energetico, così da portare all'adozione di disegni di legge dai contenuti simili negli anni successivi. Inoltre, molte delle idee più innovative, soprattutto riguardo l'energia solare e il risparmio energetico, provennero proprio dal Congresso (Kash & Rycroft, 1984: 192).

In generale, le politiche per l'energia solare dopo il primo embargo, ma specialmente durante la presidenza Carter, ebbero tre caratteristiche. Prima di tutto, ci fu un aumento di sostegno federale per la ricerca e lo sviluppo in campo di energia solare. Tra il 1974 e il 1980, le spese in questo campo aumentarono da 45 a 597 milioni di dollari (Fehner & Hall, 1994: 25). Secondo, era praticamente impossibile trovare dei veri oppositori dell'energia solare. Terzo, c'era scetticismo riguardo all'effettiva possibilità che l'energia solare potesse contribuire considerevolmente al bisogno energetico della nazione nel breve o medio futuro. Ancora sotto l'amministrazione Ford, a ottobre del 1974, il Congresso creò, all'interno dell'*Energy Reorganization Act* dello stesso anno, l'*Energy Research and Development Administration* (ERDA) e specificò che una delle sue sei principali aree di focus dovesse essere sul solare, geotermico e sistemi energetici avanzati. Sempre nel 1974 il Congresso passò anche il *Solar Energy Research, Development and Demonstration Act*, che portò alla creazione del *Solar Energy Research Institute* (SERI) che diventò in breve tempo uno dei principali attori nella comunità dell'energia solare (Kash & Rycroft, 1984: 230). Nonostante l'energia solare avesse una base di

supporto ampia, questo non portò comunque ad uno sforzo federale su larga scala e ben finanziato per la diffusione dell'uso di energia solare. I sostenitori di questo tipo di energia sostenevano che fosse imprescindibile la creazione di un sistema di supporto su larga scala a livello federale perché si potesse arrivare a una condizione di maggiore dipendenza della nazione dall'energia solare (Kash & Rycroft, 1984. 232).

Ai problemi più immediatamente legati all'embargo e alla crisi energetica, si aggiunsero anche problemi che emersero con forza in quegli anni, proprio nel tentare di formulare una politica energetica. Tra di essi, vi furono le controversie riguardanti lo sfruttamento delle terre sotto il controllo federale. Robert Nanz, un dirigente della Shell Oil Company disse: "*It should come as no surprise…that 70% of the remaining oil and gas to be found in the U.S. is estimated to be on federal lands"* (Kash & Rycroft, 1984: 201). Per questo, vi era consenso sul fatto che il futuro dell'industria petrolifera domestica si basasse sullo sfruttamento di questi territori non ancora sfruttati.

Un fattore importante da considerare nell'analisi delle politiche energetiche americane e, spesso, del loro fallimento, è il sistema politico americano, denotato da un particolare conservativismo pragmatico. Negli Stati Uniti pochi tentativi di pianificare l'attività economica ebbero mai successo. Inoltre, il paese diede sempre forte importanza al sistema dei *checks and balances* e alla separazione dei poteri. Vista l'importanza di questo sistema, fu sempre difficile far sì che grandi cambiamenti radicali venissero portati avanti (Goldstein, 1978: 183). La costituzione divide i poteri anche verticalmente, attribuendone alcuni solo al governo federale e altri solo al governo statale (Rosenbaum, 1987: 37). Un ruolo importante che questa divisione giocò era la differenza d'approccio che avevano gli stati ricchi di risorse energetiche e quelli senza le stesse. Gli stati ricchi di energia dipendevano fortemente dalla sua produzione e difendevano fortemente gli interessi politici ed economici delle compagnie energetiche (Rosenbaum, 1987: 38). Anche all'interno delle singole ali del governo, vi erano molteplici attori che avevano a che fare con l'energia. Il Congresso è tuttora diviso in comitati che hanno il controllo di diverse aree tematiche; non vi era quindi una politica energetica nazionale perché nel Congresso non c'era un luogo dove tutte le diverse aree tematiche relative all'energia fossero unite. Inoltre, dopo che una riforma sul Congresso del 1974 permise allo *speaker* di rinviare disegni di legge a più comitati, vi erano solo 4 dei più di 30 comitati congressuali che non avevano a che fare con l'energia (Uslaner, 1987: 436; Rosenbaum, 1987: 50). L'adozione di politiche energetiche nazionali coesive ed efficaci risultava difficile anche dal momento che l'energia era un'industria fortemente pervasiva e in un modo o in un altro riguardava anche molti altri settori, come l'agricoltura,

i trasporti e la politica estera: "*In short, energy is highly salient, very visible, and intricately connected to virtually everything else"* (Uslaner, 1987: 437).

In generale gli anni dal 1973 al 1980 furono caratterizzati da un forte sforzo congressuale, statale e federale (parlando solo a livello governativo) di ottenere maggiore controllo sull'industria energetica, vista come una area di focus importante per la nazione (Kash & Rycroft, 1984: 239). L'energia venne vista per molto tempo come il problema predominante nell'agenda politica nazionale e, vista la pervasività della questione, ogni agenzia o ufficio federale tentò di ampliare la propria autorità in materia. Questo conflitto sembra essere un parallelo di quello precedente tra 'sottosistemi' (Kash & Rycroft, 1984: 101). I presidenti Nixon, Ford e Carter, nonostante le loro differenze di filosofia politica ed economia, opposero i prezzi più alti dei combustibili a causa degli ulteriori danni che avrebbero potuto provare all'economia mondiale (Yergin, 1984: 636). Credevano nella realtà della crisi e nella necessità di forte azione federale per gestire i gravi disordini economici militari e ambientali legati alla crisi stessa (Rosenbaum, 1987: 3).

3.2. Le agenzie federali coinvolte

Negli anni Sessanta e Settanta, le agenzie federali che si occupavano di energia subirono diverse modifiche: ne furono create di nuove ed eliminate di vecchie.

L'*Environmental Protection Agency* fu creata subito dopo il passaggio del *National Environmental Policy Act* del 1969 e la maggior parte dei programmi ambientali del governo vennero messi sotto il controllo dell'EPA. Sin dal suo concepimento, l'energia era alla base degli interessi dell'agenzia. Prima dell'embargo, si era interessata particolarmente di stabilire degli standard per le emissioni e di stimolare lo sviluppo di tecnologie per gestire i rifiuti delle centrali elettriche che bruciavano carbone (Kash & Rycroft, 1984: 240).

A dicembre del 1973, dopo l'embargo, Nixon stabilì un nuovo *Federal Energy Office* alla Casa Bianca, con a capo William Simon. Questo ufficio nacque come temporaneo e rimase in vita fino a che il Congresso approvò la creazione di una nuova agenzia, la *Federal Energy Administration* (FEA) a maggio del 1974. Questo ente venne creato con una vita di due anni, con l'idea di dover gestire una crisi temporanea e ad esso vennero assegnate la gestione delle carenze e l'allocazione delle forniture energetiche, oltre alla raccolta di informazioni sull'energia (Kash & Rycroft, 1984: 241; Fehner & Hall, 1994: 17).

A ottobre del 1974, il Congresso approvò poi l'*Energy Reorganization Act*, che portò alla dissoluzione del *Atomic Energy Commission* e alla creazione dell'*Energy Research and Development*

Administration (ERDA) e della *Nuclear Regulatory Commission* (NRC). La ragione dietro alla creazione di tutte queste agenzie fu la percezione della necessità di gestire unilateralmente a livello federale la ricerca e lo sviluppo in materia di energia. Inoltre, sottolineava il desiderio di ottenere fondi per lo sviluppo di energie alternative che non fossero il nucleare, che fino a quel momento aveva ricevuto la maggior parte dei fondi (Kash & Rycroft, 1984: 242). Venne creato anche l'*Energy Resources Council*. Quello che era nato come un consiglio non ufficiale, volto a fornire supporto a Ford nella stesura di un piano energetico nazionale, venne così formalizzato. *L'Energy Reorganization Act* prevedeva che il consiglio avrebbe cessato di esistere nel momento in cui fosse stato creato un dipartimento federale per la gestione delle risorse naturali. Come presidente del consiglio venne scelto Rogers C. B. Morton, il Segretario dell'Interno dal 1971 al 1975 (Fehner & Hall, 1994: 18).

Il principale passo nella gestione della politica energetica fu la creazione del Dipartimento di Energia (DOE) nel 1977 con il *Department of Energy Organization Act*. All'interno del DOE vennero a essere consolidate e raggruppate molte delle attività legate all'energia che svolgeva il governo. Vennero unite sotto al DOE, l'ERDA, la FEA e la FPC (Federal Power Commission). La legge lasciò però sotto il Dipartimento dell'Interno la gestione dell'energia nei territori di proprietà federale (Kash & Rycroft, 1984: 242). Il DOE aveva l'obbiettivo primario di sviluppare una politica energetica e di promuovere lo sviluppo di sistemi energetici che potessero andare incontro ai bisogni dei cittadini. La legge con cui venne creato gli lasciava però anche libertà d'azione in merito alle politiche ambientali, pur lasciando la responsabilità e il controllo principale di tali politiche all'EPA (Kash & Rycroft, 1984: 243; Rosenbaum, 1987: 55). All'interno del Dipartimento di Energia venne poi creata un'agenzia indipendente, la Federal Energy Regulatory Commission. La commissione aveva la responsabilità di dare le concessioni e normare i progetti idroelettrici, regolamentare i servizi di fornitura elettrica, la trasmissione e la vendita di elettricità e le operazioni sugli oleodotti e i metanodotti. La commissione prese in eredità molte delle funzioni e del personale della *Federal Power Commission* (Fehner & Hall, 1994: 23; Rosenbaum, 1987: 56). All'interno del dipartimento furono inoltre create due altre amministrazioni, la *Economic Regulatory Administration* e la *Energy Information Administration.* La prima si occupava dei prezzi del petrolio, dell'allocazione e dei programmi di importazione che prima venivano gestiti dalla FEA. La seconda centralizzò l'attività di raccolta di informazioni, al fine di offrire un insieme di informazioni esaustivo e rapido, oltre a dovere stimare le riserve di petrolio domestiche e riferire sullo stato finanziario delle compagnie energetiche (Fehner & Hall, 1994: 23; Rosenbaum, 1987: 57).

Nel 1980 venne passato l'*Energy Security Act* per la costruzione della *Synthetic Fuels Corporation*. Quest'ente venne creato con l'obbiettivo di portare la nazione sulla strada dello sviluppo e della commercializzazione dei combustibili sintetici.

Alla fine del 1980 il governo federale aveva quindi 5 componenti che si occupavano attivamente di energia: Dipartimento dell'Interno, *Nuclear Regulatory Commission*, EPA, DOE e *Syntethic Fuels Corporation* (Kash & Rycroft, 1984: 243).

3.3. Le politiche energetiche dell'amministrazione Nixon e Ford

> *In October 1973, the Organization of Petroleum Exporting Countries cut the American jugular and it bled oil* (Rosenbaum, 1987: 3).

Ancora prima dell'embargo che avrebbe inasprito la congiuntura, una seria situazione energetica aspettava Nixon all'entrata della Casa Bianca. Gli Stati Uniti si trovavano in un periodo di transizione da una lunga era di abbondanza di energia domestica a buon prezzo e di noncuranza per le conseguenze ambientali ad un periodo di scarsità di 'carburanti puliti' accettabili, aumento della dipendenza dai combustibili stranieri e sviluppo non adeguato delle fonti alternative di energia (Morton, 1973: 65).

Il sistema delle quote d'importazione, introdotto da Eisenhower nel 1959, portò alla restrizione dell'offerta di petrolio importato, l'aumento dei prezzi domestici e lo stimolo artificiale della produzione domestica di risorse non rinnovabili. Ciò portò ad una distorsione dello schema di produzione di petrolio nel mondo, oltre a stimolare la produzione da fonti sempre più limitate negli Stati Uniti (Mead, 1979: 353). Questo programma venne adottato in un momento storico in cui il paese aveva una capacità produttiva eccessiva, il mondo era sommerso di petrolio a prezzi molto bassi ed era necessario salvaguardare la capacità produttiva domestica (Morton, 1973: 70). Poco prima il controllo dei prezzi sul metano (introdotto nel 1954) portò una diminuzione degli stessi, ad un aumento della richiesta e quindi a una carenza di offerta. Si sopperì in parte a questa carenza con il petrolio e questo fu anch'esso un fattore che contribuì all'aumento delle importazioni e della dipendenza energetica dall'estero. Gli effetti invece del controllo sui prezzi del petrolio erano meno chiari. Uno studio condotto da Charles Phelps e Rodney Smith nel 1977, chiamato *Petroleum Regulation: The False Dilemma of Decontrol*, concluse che il prezzo dei prodotti raffinati non diminuì, ma questo sistema portò ad una redistribuzione del profitto dalla produzione di greggio alla raffinazione. Inoltre, nel caso del petrolio si aveva un'offerta quasi infinita sottoforma di importazioni e l'obbiettivo di risparmio

energetico posto dal governo federale negli anni Settanta non poteva essere raggiunto in un mercato dove la domanda era stimolata artificialmente (Mead, 1979: 353).

"*Something had clearly gone wrong with United States energy policies, but there was no consensus on the causes of the failure"* (Rosenbaum, 1987: 3). Alcuni sostenevano che tale crisi fosse derivata dalle regolamentazioni imposte dal governo, che non permisero ai prezzi di adattarsi in base alle regole del libero mercato. Come già evidenziato nel capitolo 2, questa tesi era sostenuta fortemente dalle principali compagnie petrolifere. Altri sostenevano che fosse dovuta alle abitudini di consumo degli americani mentre altri ancora sostenevano che fosse una cospirazione delle *major* petrolifere. Un fattore di particolare rilevanza sembra però fossero gli accordi inappropriati in merito alla gestione delle risorse, che portarono ad un uso sproporzionato delle stesse. Come già sottolineato parlando dei 'sottosistemi', le politiche energetiche negli Stati Uniti prima dello shock petrolifero erano in realtà una semplice combinazione delle diverse politiche dei 'sottosistemi'. Non esisteva un meccanismo permanente che potesse monitorare e valutare gli sviluppi energetici in maniera esaustiva, e neanche un metodo preciso per valutare i vantaggi e gli svantaggi delle diverse politiche dei 'sottosistemi' o riconciliare eventuali elementi conflittuali tra alcune di queste politiche (*ibidem*). Vietor (1984: 235) tentò di spiegare nel suo libro come la crisi energetica dell'inizio degli anni Settanta fosse dovuta alla convergenza di tre fattori: l'esaurimento delle riserve domestiche di gas e petrolio, la concentrazione e l'integrazione strutturale dell'industria energetica, e lo sviluppo del movimento ambientalista. La reazione politica a questa crisi mise a rischio l'ambivalenza che aveva caratterizzato fino a quel momento la relazione tra le compagnie e il governo.

Poco dopo essere entrato per la prima volta alla Casa Bianca, Nixon disse che l'economia americana non poteva più aumentare la sua dipendenza dal petrolio importato (Goldstein, 1978: 180). Nel 1969, il presidente Nixon assemblò una *task force* all'interno del suo gabinetto sotto la direzione del Segretario al Lavoro, George Schultz. Il compito della *task force* era quello di ragione sui controlli e le quote sulle importazioni di petrolio. Schultz era giunto alla conclusione che fosse arrivato il momento di rimuovere le quote d'importazione, anche se questo significava aumentare la dipendenza dal petrolio straniero a basso prezzo, ma Nixon non si trovò d'accordo con le opinioni della *task force* (Jacobs, 2016). Dato che la situazione non era più quella della fine degli anni Cinquanta, bisognava, da un lato aumentare le importazioni per riuscire a soddisfare la domanda di petrolio, ma dall'altro bisognava anche adottare misure volte a limitare o ridurre la dipendenza nel lungo termine dal petrolio importato, incoraggiando la produzione domestica (Morton, 1973: 70).

Quasi in vista della crisi che si stava avvicinando, Nixon il 4 giugno 1971, anno in cui gli Stati Uniti raddoppiarono le loro importazioni di petrolio, inviò un messaggio al Congresso sul tema dell'energia:

> *For most of our history, a plentiful supply of energy is something the American people have taken very much for granted. In the past twenty years alone, we have been able to double our consumption of energy without exhausting the supply. But the assumption that sufficient energy will always be readily available has been brought sharply into questions within the last year. [Recent events] have all demonstrated that we cannot take our energy supply for granted. A sufficient supply of clean energy is essential if we are to sustain healthy economic growth and improve the quality of our national life*.[9]

L'amministrazione decise quindi di portare avanti una serie di iniziative che avrebbero fornito supporto allo sviluppo delle energie alternative, al nucleare e al risparmio energetico. Parlò anche della velocizzazione della vendita delle concessioni per estrarre petrolio e gas dalla piattaforma continentale, dell'espansione del programma per convertire il carbone in gas pulito, lo sfruttamento delle vaste risorse domestiche di scisto bituminoso e altre misure (Shabecoff, 1971). Riconoscendo il risparmio energetico come una necessità a livello nazionale, menzionò il bisogno di sviluppo di un'etica energetica nazionale volta al risparmio dell'energia utilizzata e alla ricerca di modi di limitarne l'uso in futuro. Fece appello ad ogni americano perché facesse la propria parte e provasse a ridurre il proprio consumo del 5%. Diede poi istruzioni a tutte le agenzie federali perché sviluppassero e implementassero programmi per conservare energia (Morton, 1973: 71). Concluse il suo messaggio dicendo: "*I am confident that the various elements of our society will be able to work together to meet our clean energy needs. And I am confident that we can therefore continue to know the blessings of both high-energy civilization and beautiful environment*."[10]

Visto la poca popolarità e fiducia di cui godeva l'industria petrolifera, sia l'amministrazione sia l'industria stessa decisero che il risparmio energetico sarebbe stato necessario per evitare che le carenze diventassero crisi, che avrebbero così richiesto un intervento governativo ancora maggiore. In tal modo, anche le compagnie petrolifere andarono a sostenere questa nuova etica del risparmio. Tutte le *major* petrolifere rimossero le loro pubblicità della benzina e le rimpiazzarono con appelli pubblici al

---

[9] Office of the White House Press Secretary, 04/06/1971, "President's Energy Message on 4th June 1971, in United States. Congress", Joint Committee on Atomic Energy, 1971, Hearings and Reports on Atomic Energy, Vol. 147: pp.519-528, U.S. Government Printing Office;

[10] Office of the White House Press Secretary, 04/06/1971, President's Energy Message on 4th June 1971, in United States. Congress, Joint Committee on Atomic Energy, 1971, Hearings and Reports on Atomic Energy, Vol. 147: pp.519-528, U.S. Government Printing Office;

risparmio (Mehra & Kefalas, 1980: 349; Jacobs, 2016). Come disse Rawleigh Warner Jr., AD della Mobil: "*The American public must develop a new national ethic with respect to the use of energy (...) because the energy shortage will be with us for a long time"* (Jacobs, 2016).

Gli anni Settanta furono il decennio principale di sviluppo del movimento ambientalista come lo conosciamo oggi, che emerse sulla scena come nuovo attore nelle decisioni energetiche. Alcuni eventi importanti giocarono un ruolo primario nel rafforzamento e nella diffusione del movimento ambientalista, come per esempio la fuoriuscita di petrolio subita dalla piattaforma della Union Oil nel canale di Santa Barbara nel 1969 (Vietor, 1984: 229). Il principale lascito del movimento ambientalista fu la nuova sensibilità ambientale, alla quale dovettero rendere conto le compagnie petrolifere riguardo la produzione di combustibili fossili (Vietor, 1984: 234, Kash & Rycroft, 1984: 83). L'aumento della richiesta di energia, ormai proveniente da fonti che mettevano maggiormente a rischio l'ambiente, diede forza al movimento ambientalista che fomentò la resistenza popolare contro le miniere di carbone a cielo aperto (*coal-strip mining*), le nuove centrali nucleari, l'estrazione di petrolio *offshore* e la Trans-Atlantic Pipeline. La fuoriuscita di petrolio nel canale di Santa Barbara mise le problematiche ambientali al centro del dibattito politico e fece notare ai politici che molti elettori si preoccupavano per questi temi. In quel periodo, gli ambientalisti erano scettici nei confronti di qualsiasi cosa non fosse conservazionismo e molti sostenevano che l'unico futuro sostenibile fosse uno in cui la dipendenza dal petrolio era stata fortemente ridotta (Jacobs, 2016). Dato che l'industria dell'energia era naturalmente portata ad avere un impatto ambientale negativo, le compagnie energetiche furono fortemente interessate da questa nuova coscienza ambientale. In generale infatti, si videro limitare le loro opzioni d'azione e subirono una infiltrazione maggiore dell'attività di governo nella regolamentazione delle proprie operazioni giornaliere. Questo contribuì ad aumentare l'ostilità tra le compagnie stesse e il governo e le sue agenzie (Vietor, 1984: 235).

Nel 1969 ci fu abbastanza consenso in Congresso per passare il *National Environmental Policy Act*, legge che fece dei notevoli cambiamenti in materia di proprietà privata, funzionamento dei mercati e diritti d'azione dei singoli Stati (Jacobs, 2016). L'obbiettivo della legge era:

> *To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote effort which will prevent or eliminate the damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological*

systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality.[11]

Le politiche ambientali pur non essendo dirette alla gestione della produzione energetica, essendo tendenzialmente rivolte a combattere o controllare lo sfruttamento dell'ambiente e delle sue risorse, ebbero un impatto sulle politiche energetiche e si potrebbero quindi definire complementari ad esse. A luglio del 1970, Nixon creò l'*Environmental Protection Agency* (EPA), agenzia volta ad applicare le presenti e future leggi in campo ambientale. Questa nuova agenzia aveva vari poteri in ambiti disparati come controllare le imprese in diversi settori dell'economia, imporre costi di conformità e stabilire e fornire autorizzazioni agli Stati. Nixon sperava che sarebbe riuscito ad esercitare maggiore influenza, centralizzando la responsabilità relativa all'implementazione delle politiche ambientali (Jacobs, 2016). Il Presidente sembrava avere capito che la questione ambientale fosse una questione che aveva guadagnato terreno politico e sociale, diventando un tema di particolare interesse per il pubblico americano. Con un occhio già alla rielezione, Nixon si rese conto che spingere per una maggiore protezione ambientale fosse la strada che gli avrebbe maggiormente giovato. In questo contesto, a fine dicembre del 1970, Nixon firmò il *Clean Air Act* che impose degli standard di qualità dell'aria nazionale e delle scadenze obbligatorie da rispettare. L'atto non prendeva di mira solo le fabbriche e gli impianti di produzione di energia elettrica, ma anche le automobili, all'epoca le principali fonti d'inquinamento (Jacobs, 2016). Questa regolamentazione ebbe degli effetti avversi sull'industria del carbone, il cui sviluppo e sfruttamento veniva sostenuto dal Presidente, proprio perché imponeva delle restrizioni all'emissione di ossidi di zolfo, particolato e altri agenti inquinanti nell'atmosfera. Per cercare di mitigare l'impatto che le politiche dell'EPA avrebbero avuto sull'estrazione di carbone, il Presidente chiese che venissero implementati gli standard necessari solo a raggiungere gli obbiettivi primari (volti a tutelare la salute della popolazione, da raggiungere entro il 1975) e che per i secondari (volti a tutelare l'ambiente, senza una scadenza) se ne parlasse dal 1975 (Morton, 1973: 70).

Ancora prima dell'inasprimento della crisi energetica causato dall'embargo del 1973, nel ragionare sullo sviluppo di un futuro piano energetico nazionale, i consiglieri di Nixon gli dissero di non imporre nessun programma obbligatorio e che una volta messi i controlli sarebbero stati molto difficili da rimuovere. Inoltre, George Schultz gli ricordò che controlli sull'allocazione non avrebbero eliminato le carenze e avrebbero semplicemente distorto il mercato. Ciò nonostante, nel 1970 firmò

[11] Department of Energy, The National Environmental Policy Act of 1969, energy.gov, (url: https://www.energy.gov/nepa/downloads/national-environmental-policy-act-1969), data ultima consultazione 18/01/2020;

l'*Energy Stabilization Act*, che portò ad un controllo generale dei prezzi e dei salari, volto a combattere la crescente inflazione. Questa legge venne articolata in quattro fasi e l'ultima risulta la più rilevante per la presente analisi (Jacobs, 2016). La fase quattro del congelamento dei prezzi, che doveva durare dal 13 agosto 1973 al 30 aprile 1974, era una fase di ottemperanza volontaria con eliminazione graduale dei controlli. L'industria petrolifera era una chiara eccezione. Venne creato un sistema nel quale tutto il petrolio domestico era diviso in due categorie artificiali: 'vecchio', prodotto da pozzi già in attività nel 1972, e 'nuovo', il petrolio restante, incluso anche quello che veniva da pozzi che producevano meno di 10 barili al giorno. Questa fase bloccò i prezzi del petrolio 'vecchio', che rappresentava circa il 60% della produzione domestica, a 4,25 dollari al barile, mentre il prezzo del petrolio 'nuovo' rimase libero. Secondo coloro che avevano elaborato questo sistema, ciò avrebbe dovuto permettere un aumento della produzione, mantenendo però i prezzi sotto controllo (Jacobs, 2016). Durante questa fase, il petrolio 'nuovo' raggiunse più del doppio del prezzo fisso del petrolio 'vecchio'. Prima dell'embargo la differenza di prezzo alla vendita tra petrolio 'vecchio' e 'nuovo' era di circa 1 dollaro. Il prezzo del 'nuovo' petrolio seguiva i prezzi OPEC e quindi, a settembre 1973, era venduto a 5,12 dollari al barile, mentre a dicembre aveva già raggiunto i 10,35 dollari al barile e dopo cinque mesi dall'embargo, il prezzo del petrolio importato quadruplicò (Kash & Rycroft, 1984: 194). Questo sistema promuoveva la trivellazione di nuovi pozzi, ma distorceva il mercato e creava disincentivi per la produzione di petrolio 'vecchio'. Molte compagnie petrolifere quindi rimossero dal mercato i pozzi da cui veniva estratto petrolio 'vecchio' perché si rifiutavano di vendere a meno della metà del prezzo di mercato. Solo l'eliminazione di questo sistema avrebbe portato ad un aumento della produzione domestica (Jacobs, 2016).

Dal punto di vista dell'energia, l'evento più importante durante l'amministrazione Nixon fu proprio l'embargo del 1973. La risposta immediata della presidenza fu quella di cercare nuove fonti di energia, e in particolare energia che potesse provenire dallo sviluppo di nuove tecnologie. Vennero aggiunte alla lista molte nuove fonti energetiche, ma il problema era che molte di queste erano caratterizzate da un forte livello di incertezza. Non erano ancora disponibili commercialmente e l'enorme varietà di fonti alternative complicò il raggiungimento di un consenso riguardo la politica energetica (Kash & Rycroft, 1984: 16). L'amministrazione adottò quindi una politica energetica volta ad assicurare un'offerta adeguata e affidabile per riuscire a rispondere alla richiesta energetica del paese e "*to assure its prosperity and security in ways which are consistent with the nation's environmental and social goals"* (Morton, 1973: 65). Optò così per stimolare un aumento dell'utilizzo di tutte le fonti energetiche che si trovavano negli Stati Uniti, come gli idrocarburi trovati nella

piattaforma continentale esterna, oltre alla rimozione dei prezzi artificiali e delle barriere burocratiche che limitavano il flusso di gas naturale e petrolio sul mercato (Morton, 1973: 65). Il Presidente stabilì una serie di programmi esaustivi per la ricerca e lo sviluppo per ottenere energia da fonti alternative. Al fine di aumentare la disponibilità di fonti di energia in territori federali, accelerò il processo per ottenere le concessioni sulla piattaforma continentale esterna (Morton, 1973: 67). L'intenzione era quella di migliorare ogni tecnologia esistente e svilupparne di nuove per assicurare che le necessità energetiche della nazione potessero essere soddisfatte. A tal proposito, il 29 giugno del 1973, il Presidente propose al Congresso che venisse creata una nuova Energy Research and Development Administration con un budget di 10 miliardi di dollari da usare per 5 anni dall'anno fiscale 1975 (Morton, 1973: 72).

Per Nixon ora si prospettava il problema di dover risolvere la crisi petrolifera e di dover gestire le conseguenze di Watergate. Il suo obbiettivo principale era quindi quello di far rimuovere l'embargo. Il 7 novembre del 1973 fece un discorso in cui dichiarò apertamente che vi era una crisi energetica. Secondo lui, la soluzione era che il Congresso offrisse sostegno al suo *Project Indipendence*, piano che aveva l'obbiettivo di portare gli Stati Uniti ad essere autosufficienti dal punto di vista energetico entro il 1980. Secondo Nixon, "*American science, technology, and industry can free the United States from dependence on foreign oil*."[12] L'obbiettivo iniziale era quello di eliminare le importazioni di petrolio, obbiettivo che venne però da lì a poco trasformato in quello di limitare la vulnerabilità economica dovuta quasi completamente alle importazioni di petrolio. Questo cambiamento di direzione aprì la porta a tutta una serie di politiche volte a rafforzare la sicurezza energetica americana. Tra le politiche vi era la creazione della *Strategic Petroleum Reserve* e lo sviluppo di nuove tecnologie (Bohi & Toman, 1996: 3).

A dicembre 1973, Nixon annunciò che William Simon sarebbe diventato il capo del nuovo *Federal Energy Office*. La creazione del FEO e poi della FEA furono le prime significative iniziative della Casa Bianca nella storia americana a promuovere la pianificazione di un piano energetico esaustivo (Rosenbaum, 1987: 4). Dalla fine del 1973, la Casa Bianca era ufficialmente entrata nel campo dell'energia e con ogni legge e programma diventava sempre più imbrigliata in questo complesso sistema (Jacobs, 2016).

[12] Department of Energy, Timeline of Events: 1971 to 1980, energy.gov, (url: https://www.energy.gov/management/office-management/operational-management/history/doe-history-timeline/timeline-events-1), data ultima consultazione 18/01/2020;

Ancora prima dell'embargo, a gennaio del 1973, Nixon durante il suo secondo discorso inaugurale parlò a sostegno di un ruolo limitato del governo:

> *We have lived too long with the consequences of attempting to gather all power and responsibility in Washington (...) That is why today I offer no promise of a purely governmental solution for every problem. (...) In trusting too much government, we have asked of it more than it can deliver. This leads only to inflated expectations, to reduced individual effort, and to disappointment and frustration that erode confidence both in what government can do and in what people can do*.[13]

Il 18 aprile del 1973 Nixon inviò il suo secondo messaggio sull'energia al Congresso: "*Now we must build on our increased knowledge, and on the accomplishments of the past twenty-two months, to develop a more comprehensive, integrated national energy"* (Morton, 1973: 67). Uno dei punti principali di questa nuova politica energetica era incoraggiare lo sviluppo di fonti energetiche domestiche, tra cui gas naturale, petrolio, carbone, nucleare, scisto bituminoso. Per stimolare la produzione di gas naturale, il Presidente chiese al Congresso di far passare una legislazione che ponesse fine alla regolamentazione sui prezzi del gas naturale dai pozzi della *Federal Power Commission*, dai nuovi pozzi, del gas naturale riservato ai mercati interstatali e di quello che diventa disponibile dopo la scadenza degli attuali contratti. La proposta prevedeva anche che il Segretario dell'Interno dovesse monitorare i prezzi del gas e potesse imporre un tetto massimo sui nuovi prezzi, se ritenuto necessario. Inoltre, il Presidente ordinò al Segretario dell'Interno di applicare un programma di concessioni del suolo pubblico più fluido e rapido, particolarmente nel caso della piattaforma continentale esterna, dove si stimava che più della metà del petrolio e del gas americani estraibili fossero. Il programma sottolineava che questi idrocarburi sarebbero stati estratti solo se l'impatto ambientale legato alla loro estrazione fosse stato considerato accettabile (Morton, 1973: 68). Nixon annunciò poi che avrebbe eliminato le restrizioni sulle importazioni per alleviare le carenze di breve durata. "*With Democrats calling for more government to regulate domestic oil, Nixon called for more oil to come from abroad"* (Jacobs, 2016). Nixon fece pressione anche perché venisse posposta l'implementazione degli standard per la qualità dell'aria e venisse costruita la Trans-Alaskan pipeline. Gli oppositori di Nixon sostennero chiaramente che non si poteva pensare che quello che fosse vantaggioso per le compagnie petrolifere fosse buono anche per la nazione e che, di conseguenza, una

[13] Nixon, Richard, 20/01/1973, "Second Inaugural Address of Richard Milhous Nixon", The Avalon Project: Documents in Law, History and Politics, Lillian Goldman Law Library, Yale Law School, (url: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/nixon2.asp);

regolamentazione a livello federale fosse l'unico modo per risolvere il problema della distribuzione del petrolio e per minimizzare gli inconvenienti per i consumatori (*ibidem*).

A novembre del 1973 il Congresso passò l'*Emergency Petroleum Allocation Act* (EPAA). La legge prevedeva che il Presidente stabilisse entro 30 giorni dei programmi per la gestione dell'offerta o l'allocazione del greggio e dei derivati della raffinazione per assicurare che le carenze di combustibile non colpissero in maniera eccessiva determinate aree del paese o raffinerie e distributori non affiliati alle *major* petrolifere. All'inizio la legge richiedeva solo una continuazione del sistema di controllo dei prezzi che era stato imposto con il congelamento dei salari e dei prezzi (*Economic Stabilization Act* del 1970*)*; infatti il governo si occupava già dell'allocazione del gasolio per il riscaldamento e per le autovetture e del combustibile per jet e aveva annunciato di avere piani per l'allocazione della benzina. Con l'EPAA si andò ad estendere l'allocazione ai combustibili rimanenti commercializzati, il combustibile usato dall'industria e ai produttori di greggio (Cowan, 1973).

La situazione che si trovò a dover affrontare Nixon all'inizio degli anni Settanta era una situazione in cui la Casa Bianca e le agenzie governative ricevevano informazioni e stime contraddittorie da parte degli esperti. La mancanza di accordo tra di essi spiega chiaramente l'inerzia che caratterizzò molte delle decisioni in campo energetico in questo decennio (Kash & Rycroft, 1984: 90). Uno dei problemi principali che causò questa mancanza di accordo fu l'uso di modelli econometrici. Questi modelli creavano diversi scenari futuri per capire in che modo le condizioni future sarebbero state influenzate dalle politiche applicate. Il problema della creazione di questi modelli era il fatto che si basassero su supposizioni e dati adattabili ai propri pregiudizi e agli obbiettivi che si intendevano raggiungere (Rosenbaum, 1987: 71). Inoltre, gli esperti di energia durante gli anni Settanta sembravano avere la tendenza a sminuire il ruolo dei fattori politici e sociali. Molti dei modelli creati non tenevano in considerazione questi fattori, che erano invece di importanza fondamentale (Rosenbaum, 1987: 71; Kash & Rycroft, 1984: 93).

Se le stime fornite dagli esperti contattati dal governo non offrirono informazioni dettagliate, anche le stime dell'industria petrolifera non furono più precise. Per esempio, l'*American Petroleum Institute* previde che il consumo di petrolio sarebbe andato oltre i 50 milioni di barili al giorno già dal 1975, ma il consumo non arrivò neanche a 40 milioni. Anche le previsioni per i bienni 1979-80 e 1982-83 erano sbagliate di 3 milioni di barili (Rosenbaum, 1987: 72).

Come detto nel capitolo 2, la credibilità di questi studi e ricerche veniva spesso messa in dubbi dai sostenitori dei diversi 'sottosistemi' o dai sostenitori delle nuove energie, definendoli ideologicamente motivati e finalizzati semplicemente ad ottenere sussidi federali (Kash & Rycroft,

1984: 91). Neanche i tentativi federali di elaborazione di studi coesi in materia energetica ebbero esiti più favorevoli. Nel 1974, la FEA tentò di creare un modello computerizzato del sistema energetico americano, un progetto chiamato *Project Indipendence Evalution System* (PIES); anche questo modello divenne causa di disaccordo. In generale, se la maggior parte dei modelli produceva stime particolarmente positive riguardo l'abilità degli Stati Uniti di produrre più energia domestica, erano invece fortemente pessimisti in materia di conservazione energetica. Inoltre, nonostante avessero queste due linee guida in comune, le differenze numeriche tra i vari modelli erano talmente ampie da creare disaccordo e conflitto tra le parti (Kash & Rycroft, 1984: 93).

Agli inizi del 1974 quindi l'obbiettivo dell'élite repubblicana a Washington iniziò a concentrarsi sulla liberalizzazione dei prezzi. Secondo le loro teorie, dei prezzi più alti avrebbero diminuito la richiesta e avrebbero portato ad un aumento della quantità disponibile sul mercato. Anche i petrolieri si espressero, come già mostrato nel capitolo 2, a favore della liberalizzazione dei prezzi, che avrebbe portato prezzi più alti e di conseguenza avrebbe stimolato l'esplorazione e lo sviluppo (Jacobs, 2016). Milton Friedman si espresse a sostegno della liberalizzazione dei prezzi: "*The current oil crisis has not been produced by the oil companies. It is a result of government mismanagement exacerbated by the Midwest war"* (Jacobs, 2016).

A febbraio Nixon dichiarò ufficialmente che non si era più in uno stato di 'crisi', ma ora era solo un semplice 'problema'. Come gli avevano detto in precedenza i suoi consiglieri, ora che i controlli erano stati imposti si stava rivelando particolarmente difficile rimuoverli. Nixon lasciò che una parte dei controlli sui salari e sui prezzi scadesse, ma l'elaborato sistema di controlli dei prezzi dell'energia rimase in piedi e la neocreata FEA si assunse la responsabilità di gestire tale sistema. Con la creazione della FEA, Nixon diede vita ad un nuovo ramo della burocrazia che affondava le proprie radici nel profondo dell'economia e che andava contro i suoi concetti di liberalismo economico (Jacobs, 2016). Il Presidente continuò a sostenere che un sistema di prezzi e non un controllo dei prezzi avrebbe però garantito prosperità economica. Come presidente, Nixon non era favorevole a sostenere un intervento federale pervasivo nell'economia, che avrebbe portato a quello che lui chiamava "*total federal bureaucratic domination"* (Jacobs, 2016). Non si può però negare il problema, anche e forse soprattutto di percezione pubblica, degli enormi profitti dell'industria petrolifera e sia Nixon sia Ford proposero una tassa sugli utili imprevisti. In conclusione, entrambi volevano la liberalizzazione dei prezzi del petrolio e l'imposizione di una tassa sugli utili imprevisti, ma la maggioranza congressuale e l'opinione pubblica erano opposte a questa visione (Kash & Rycroft, 1984: 196).

In questo contesto politico, non solo la liberalizzazione dei prezzi del petrolio, ma neanche quella del gas naturale, sembrava inconcepibile. Anche Peter Flanigan, consigliere di Nixon fortemente contrario ad un aumento di controllo federale e alla promulgazione di nuove regolamentazioni, disse: "*a deregulation initiative would no doubt be viewed as another massive give-away to big business at the expense of the American consumer. Decontrol would also lead to pressure to end price controls on oil. That policy would raise the spectre of Big Oil, with its monopolistic tendencies since the days of Rockfeller's Standard Oil trust, once aging behaving badly"* (Jacobs, 2016).

Come già anticipato, la questione dello sfruttamento dei territori federali si ripropose nuovamente. Tra il 1973 e il 1980 vennero prese diverse decisioni volte ad aprire ed accelerare l'esplorazione e lo sviluppo di territori pubblici federali, in particolare la piattaforma continentale esterna, alcuni territori nei 48 stati contigui, la *Naval Petroleum Reserves*, e alcune aree della terraferma in Alaska. Nell'aprile del 1973, nel messaggio sull'energia al Congresso, Nixon richiese di triplicare la quantità di superficie data in concessione ogni anno sulla piattaforma continentale esterna. Un problema era però che, dopo la perdita di petrolio nel canale di Santa Barbara, non era stato possibile ristabilire la stabilità e la regolarità del sistema di concessioni (Kash & Rycroft, 1984: 201). Oltre alle aree di piattaforma continentale esterna dove erano già state condotte esplorazioni, richiese anche studi ambientali per alcune aree nell'Oceano Atlantico e nel Golfo dell'Alaska, consultandosi anche con funzionari pubblici e con i cittadini della zona. Durante queste consultazioni si concordò sul fatto che non si sarebbe proceduto con le trivellazioni in profondità fino a che l'impatto ambientale non fosse stato pienamente valutato (Morton, 1973: 69). Il governo federale era il proprietario della maggior parte dei terreni dove si trovano le riserve potenziali, e la loro gestione spettava al Dipartimento dell'Interno. Di conseguenza, le politiche di gestione di queste terre furono un punto centrale del dibattito energetico degli anni Settanta. In generale, il problema mise a confronto i sostenitori del movimento ambientalista, che volevano procedere in maniera cauta nell'esplorazione per paura di enormi danni ambientali, e coloro che invece volevano procedere rapidamente all'esplorazione per assicurare l'indipendenza energetica americana (Kash & Rycroft, 1984: 114).

Ford diventò presidente il 9 agosto 1974, sostituendo Richard Nixon. Anche per la sua amministrazione, l'energia rimase una priorità nazionale e uno dei suoi obbiettivi principali era la liberalizzazione dei prezzi del petrolio. Nonostante la situazione fosse migliorata, i prezzi dell'energia non davano segni di voler diminuire e il paese continuava a importare petrolio (Jacobs, 2016). Ford, a gennaio del 1975, in un messaggio televisivo, disse che era arrivato il momento di ripristinare il meccanismo dei prezzi nel settore energetico. Il Presidente disse al Congresso di lasciare che i controlli

sui prezzi scadessero, così da permettere ai prezzi del petrolio 'vecchio' di riavvicinarsi ai prezzi di mercato. Propose anche di rimuovere le tasse sui pozzi di gas naturale, di permettere l'esplorazione *offshore* e la conversione di petrolio, oltre a rendere meno severi gli standard di qualità dell'aria. Ford aggiunse poi che un prezzo del petrolio più alto era il prezzo necessario da pagare per essere indipendenti in campo energetico. Sottolineò infine che riteneva necessario diminuire allo stesso tempo le spese federali nel campo dell'energia, poiché percepite come troppo alte e come un fattore che contribuiva all'inasprimento dell'inflazione (*ibidem*).

Il presidente Ford a gennaio del 1975 inviò al congresso la proposta di un piano energetico dell'amministrazione, l'*Energy Indipendence Act*, e dopo mesi di deliberazione il Congresso produsse l'*Energy Policy and Conservation Act*. Ford aveva acconsentito qualche mese prima ad un'estensione temporanea dei controlli sui prezzi per concedere più tempo al Congresso; il controllo sui prezzi imposto da Nixon nel 1971 era infatti stato prolungato nel 1973 e nel 1974 e la data di scadenza dell'ultima estensione era passata. Il problema era che il disegno di legge che Ford si trovò davanti andava ad imporre controlli sui prezzi anche del petrolio 'nuovo', che in precedenza non era controllato. Questo disegno di legge non liberalizzò il petrolio, ma portò anche il 'nuovo' petrolio, che prima non era soggetto a controlli, sotto il sistema di controlli del prezzo che vigeva prima solo per quello 'vecchio' (Kash & Rycroft, 1984: 196). Questo disegno di legge ebbe anche una rilevanza in materia di risparmio e di standard di efficienza energetica delle automobili, che ebbero però un ruolo di secondaria importanza, poiché furono soprattutto gli alti prezzi della benzina a spingere gli americani ad optare per modelli di autovetture più efficienti e con un più altro chilometraggio per litro (Kash & Rycroft, 1984: 236).

Vi erano pochi dubbi tra i repubblicani sul fatto che il Presidente avrebbe posto il veto sulla legge e invece sorprese tutti. Ford sottolineò che il disegno di legge non era in alcun modo perfetto, ma poteva essere la base su cui procedere all'elaborazione di un piano più esaustivo in futuro (Fehner & Hall, 1994: 19). La legge conteneva infatti molte misure che in realtà Ford sosteneva, come la creazione della *Strategic Petroleum Reserve*, la conversione del carbone e l'implementazione ritardata degli standard sulle emissioni. Il prezzo del greggio sarebbe poi cresciuto gradualmente e il presidente aveva l'autorità di raccomandare un tasso di aumento maggiore, a meno che il Congresso non rifiutasse la richiesta. La legge autorizzava il presidente a proporre la liberalizzazione dei prodotti petroliferi finiti, anche questa chiaramente sotto approvazione congressuale. Né la reazione dei repubblicani né quella dell'industria furono positive (Jacobs, 2016), ma Ford rimase della sua idea e al momento della firma della legge disse: "*The time has come to end the long debate over national energy policy in the*

United States and to put ourselves solidly on the road to energy independence."[14] Durante poi il suo discorso in occasione del bicentenario della nazione, Ford rinnovò il suo desiderio per maggiore azione del Congresso in materia di: liberalizzazione del metano, aumento dei fondi al nucleare, autorizzazione all'arricchimento dell'uranio, emendare il *Clean Air Act* del 1970 per alleviare gli standard di emissioni e per consentire di estrarre più carbone, autorizzare l'estrazione dalle *United States Naval Petroleum Reserves* (Fehner & Hall, 1994: 19).

Uno sviluppo importante per quanto riguarda la politica energetica fiscale fu l'eliminazione della detrazione per esaurimento (*depletion allowance)* per le compagnie petrolifere integrate, incluso nel *Tax Reduction Act* del 1975 (Kash & Rycroft, 1984: 198; Mead, 1979: 352). Vietor (1984: 229) nota che la decisione di eliminare l'indennità non fu dettata da una vera necessità energetica, ma fu dovuta all'estremo disequilibrio del mercato e dagli effetti che questo disequilibrio ebbe sul processo politico. Questa legge portò due cambiamenti fondamentali alla legge sull'imposta sul reddito che applicava alle compagnie petrolifere. Prima di tutto rimosse la detrazione percentuale per esaurimento su grandi quantità di greggio e gas naturale estratti. In secondo luogo, modificò il metodo di calcolo e di uso dei crediti d'imposta per versamenti fatti all'estero dalle compagnie americane. Queste modifiche avrebbero dovuto diminuire la spese fiscali federali nel settore petrolifero (Cox & Wright, 1976: 805). Secondo la stessa Camera dei deputati, i guadagni stimati per il governo federale sarebbero stati di 2,2 miliardi di dollari nel 1975 e 2,7 miliardi nel 1976.[15]

La detrazione percentuale per esaurimento era una riduzione sulle tasse che serviva a incentivare l'esplorazione petrolifera ed era considerato un dubbio metodo di deprezzamento del bene capitale, nel caso di specie il petrolio greggio scoperto nel sottosuolo (Vietor, 1984: 224). La detrazione percentuale per esaurimento, dopo la sua imposizione iniziale, ebbe come effetti l'aumento sul tasso di rendimento sugli investimenti nell'esplorazione e nella produzione del gas e del petrolio dopo le imposte. L'aumento di produzione portò però ad una diminuzione dei prezzi e stabilì così la tendenza storica americana per i prezzi bassi sul petrolio. Questo portò i consumatori a utilizzare questi beni come se fossero economici e ad usare risorse non rinnovabili in maniera eccessiva (Mead, 1979: 352). La detrazione percentuale per esaurimento sopravvisse ai primi anni di revisione delle relazioni tra governo e imprese, ma già nel 1969, il Congresso la ridusse dal 27,5% al 22% (Vietor, 1984: 224). Il

[14] Ford, Gerald R., 1977, Public Papers of the Presidents of the Unites States: Gerald R. Ford, 1975, p.741, Best Book On.;

[15] Joint Committee on Internal Revenue Taxation, 04/03/1976,"Summary of Tax Reduction Act (H.R. 2166) as Passed by the House, Prepared for the Use of the Committee on Finance – United States Senate", U.S. Government Printing Office – Washington, (url pdf: https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4152)

ritorno in voga dell'indennità nel 1969 faceva parte di un'iniziativa più grande. I critici dell'indennità di esaurimento percentuale sostennero che portava ad avere costi di produzione più alti sussidiando produttori marginali e che, in realtà andava più a sostegno delle operazioni delle *major* che dei *wildcatter* e dei produttori indipendenti. Inoltre, sottolinearono come, concentrando i profitti nella parte dell'estrazione del greggio, le imprese integrate verticalmente riuscivano ad operare le raffinerie e le attività di marketing ad un costo relativamente basso, portando così le raffinerie dipendenti a dover possibilmente cessare la loro attività (Vietor, 1974: 225). L'eliminazione graduale della detrazione fu proposta inizialmente come parte del disegno di legge *Oil and Gas Energy Tax Act of 1974*. La proposta di legge prevedeva l'eliminazione graduale dell'indennità, l'introduzione graduale della tassa sulle sopravvenienze attive, e la riduzione dei benefici per i costi di trivellazione intangibili e per il credito d'imposta per proventi esteri. Un rapporto dell'industria petrolifera ipotizzò le conseguenze dell'applicazione di questo pacchetto di riforme finanziarie: "*Domestic oil and gas activities will be drastically curtailed [and] the U.S. will cease to be a potent factor in international petroleum operations"* (Vietor, 1984: 229).

L'eliminazione di questa indennità era un segno del fatto che l'energia a buon prezzo non era più una priorità nella politica energetica americana. Durante la campagna elettorale per le elezioni del 1976, il tema della politica energia passò in secondo piano. Il pubblico continuava a credere che non ci fosse stata una vera crisi energetica e che le varie carenze fossero state solo temporanee, oltre ad essere causate dai produttori di petrolio arabo, dalle *major* petrolifere e dal governo federale stesso (Fehner & Hall, 1994: 19).

3.4. Le politiche energetiche dell'amministrazione Carter

Our decision energy will test the character of the
American people and the ability
of the President and the Congress to govern.
This difficult effort will be the "moral equivalent of war"
(Reston, 1977)

Il Presidente durante la sua inaugurazione a gennaio del 1977 annunciò che avrebbe presentato un nuovo piano energetico entro 90 giorni (Ryan, 1979: 45). Dopo la sua elezione, Carter nominò come *chief energy advisor*, James Schlesinger, il quale riteneva che la dipendenza americana dal petrolio importato (36-42% dell'uso totale) fosse il problema principale per la nazione (Jacobs, 2016; Fehner & Hall, 1994: 21). Il suo ruolo come consigliere era quello di lavorare con il Congresso come rappresentante della Casa Bianca per alleviare le conseguenze della carenza di gas naturale (Fehner & Hall, 1994: 21)

A febbraio del 1977, Carter firmò l'*Emergency Natural Gas Act*, parlando di uno stato di emergenza nazionale (*ibidem*). Questa legge autorizzava la *Federal Power Commission* ad allocare il gas proveniente dall'Ovest alle regioni che invece stavano attraversando periodi di scarsità. Permise però al gas di essere venduto temporaneamente sul mercato interstatale a prezzi non regolati (fino alla fine della carenza). L'unico voto negativo venne dal senatore Abourezk del Sud Dakota che vedeva la legge come una 'bustarella' all'industria petrolifera. Denunciò proprio il fatto che permetteva al metano di essere venduto sui mercati interstatali ad un prezzo non regolato fino alla fine dell'emergenza. Nonostante non vi fosse una forte opposizione a questa legge, i liberali sottolinearono subito che non avrebbero accettato la liberalizzazione come punto centrale della politica energetica. Essi credevano che la carenza di metano fosse una mossa premeditata dei produttori per ottenere la liberalizzazione dei prezzi. Anche se fosse stata reale, la liberalizzazione non avrebbe portato a maggiore offerta, poiché a causa della natura fortemente concentrata del mercato, i produttori avevano la possibilità di restringere l'offerta e mantenere alti i prezzi (Jacobs, 2016).

All'inizio di marzo, Carter presentò al Congresso la sua proposta di legge per la riorganizzazione del sistema energetico, che includeva la creazione del Dipartimento di Energia, che sarebbe andato a sostituire la FEA (Fehner & Hall, 1994: 21). Ad agosto dello stesso anno, il presidente Carter firmò il *Department of Energy Organization Act e* James Schlesinger diventò il primo Segretario. Secondo Schlesinger, il problema con la creazione di nuovi dipartimenti in passato stava nel fatto che venissero accorpate agenzie preesistenti diverse sotto lo stesso tetto, senza però accorpare le loro attività in maniera organica; cosa che, secondo Schlesinger, sarebbe stato possibile fare invece con il nuovo Dipartimento dell'Energia, grazie all'ampiezza della legislazione che lo creava. L'energia non sarebbe stata divisa per tipologia di combustibile (fossile, nucleare, solare) ma raggruppata sotto il controllo di un assistente segretario in base al processo produttivo, dalla ricerca allo sviluppo passando per la sua commercializzazione. Questo approccio rappresentava il tentativo dell'amministrazione di formulare effettivamente una politica energetica e non semplicemente una politica di gestione dei combustibili. Quindi c'erano, per esempio, l'assistente segretario per le tecnologie energetiche, l'assistente segretario per l'applicazione delle risorse e l'assistente segretario per la conservazione (Fehner & Hall, 1994: 22). La struttura del dipartimento era quindi volta a garantire una certa continuità di programmi e funzioni tra le agenzie assimilate e il nuovo dipartimento (Fehner & Hall, 1994: 23).

A Schlesinger e alla sua cerchia di collaboratori, il Presidente si affidò per la creazione di una politica energetica esaustiva. Il piano d'azione consisteva nel concentrarsi su cinque aree: 1) estendere i

controlli sul prezzo del gas naturale ai mercati intra-statali e alzare lievemente i prezzi; 2) una tassa sul greggio che avrebbe portato i prezzi domestici al livello di mercato e avrebbe in qualche modo ripagato anche i consumatori; 3) imporre una tassa sulle automobili dai consumi eccessivi, combinandola con norme sul risparmio del carburante più rigorose di quelle già esistenti; 4) imposizione di standard di efficienza per l'industria, tra cui una riforma delle tariffe per i servizi, e la richiesta di passare dal petrolio e il gas al carbone per i consumatori industriali; 5) rendere disponibili ai proprietari di case e ai comuni crediti d'imposta per conservare l'energia e per passare alle fonti rinnovabili (Jacobs, 2016).

Ad aprile Carter annunciò il suo *National Energy Plan* in un messaggio in diretta televisiva. Il piano consisteva in circa 100 proposte, ma metteva un forte focus sul tema della riduzione del consumo energetico, l'implementazione di politiche di risparmio e lo sviluppo di tecnologie alternative (Fehner & Hall, 1994: 21; Goldstein, 1978: 180). Infatti, il Presidente diede la colpa al consumismo illimitato del paese per le carenze energetiche. Avendo perso le speranza nell'idea dell'indipendenza energetica, Carter aveva però comunque l'obbiettivo di dimezzare le importazioni di petrolio degli USA entro il 1985 e di salvaguardare le necessità energetiche americane a lungo termine in un'economia in espansione. Il Congresso si trovava generalmente in consenso ma si rifiutò di sostenere interamente le proposte fatte nel NEP (Fehner & Hall, 1994: 21; Goldstein, 1978: 180). Andando contro le politiche dei suoi due predecessori, Carter propose di imporre un'accisa alla fonte pari alla differenza tra i prezzi sotto il regime di controllo e i prezzi OPEC. Carter tentò anche di far passare una tassa sulla benzina che sarebbe aumentata all'aumentare del consumo di benzina con cadenza annuale (Kash & Rycroft, 1984: 197). Inoltre, a differenza di Nixon e Ford, che si erano concentrati principalmente sull'aumento dell'offerta domestica, Carter, attraverso un complesso pacchetto di norme e misure fiscali, concentrò la sua politica sullo sfruttare meglio le scarse risorse disponibili (Fehner & Hall, 1994: 21).

Nonostante ad aprile dello stesso anno, l'amministrazione riuscì effettivamente a presentare al Congresso il NEP, l'autoimporsi una tale limitazione temporale fu il primo errore di calcolo in materia di politiche energetiche. Il fatto che Carter avesse attribuito una tale gravità alla crisi energetica, definendola "l'equivalente morale della guerra", e le sue pressioni per azioni decisive e rapide andarono a scapito dell'elaborato finale (Ryan, 1979: 45).

Uno dei punti di forza e, allo stesso tempo, di debolezza del NEP, fu il tentare di fornire troppi compromessi, che potessero portare vantaggio a tutti. Nel tentativo di far passare il progetto, si cercò spesso di accomodare interessi contrastanti. Inoltre, il NEP non proponeva nessuna riforma radicale o ristrutturazione dell'industria energetica. Voleva lasciare intatto l'oligopolio e la sovranità dei produttori. Anche nel momento in cui Carter si lamentò delle compagnie petrolifere, e le accusò di

ottenere profitti dalla guerra e di aver pianificato "la più grande fregatura della storia", ritornò rapidamente sui suoi passi e smentì tale accusa (Golstein, 1978: 183).

Ciò si vide chiaramente nel fatto che il Presidente e il suo Segretario dell'Energia, James Schlesinger, opposero la vendita forzata orizzontale e verticale delle compagnie (*vertical and horizontal divesture*), in quanto desideravano mantenere la forza istituzionale delle principali compagnie petrolifere, cosicché potessero funzionare efficacemente sul mercato globale. Molti membri del Congresso si trovarono d'accordo sul fatto che, con molta probabilità, la vendita forzata avrebbe messo a rischio l'applicazione del NEP (Vietor, 1984: 223). Si può quindi notare come pur volendo regolare l'attività delle principali compagnie petrolifere, il Presidente si rendeva conto del ruolo che esse svolgevano nel mercato mondiale e nelle relazioni tra gli Stati Uniti e altre potenze mondiali, in particolare in Medio Oriente (Goldstein, 1978: 184).

I 3 principali strumenti fiscali della NEP erano la tassa sui pozzi (*Crude Oil Equalization Tax*), l'imposizione di tasse sulla conversione e sulla conservazione, e regolamentazioni sul metano. Riuscirono però a raggiungere un punto d'incontro: proposero di far sì che i prezzi del metano potessero arrivare al livello mondiale purché la durata delle norme che regolavano l'offerta interna agli stati fosse estesa nella NEP (Goldstein, 1978: 188). Il punto focale del suo piano era la COET (*Crude Oil Equalization Tax*), tassa che doveva andare a portare i prezzi del petrolio americano ai livelli del mercato mondiale, e di conseguenza stimolare la conservazione. Doveva essere un'alternativa alla liberalizzazione dei prezzi, ma non piacque né all'industria petrolifera né al pubblico, che vedeva semplicemente l'imposizione di un'ulteriore tassa (Fehner & Hall, 1994: 24).

Gli ambientalisti non erano contenti della misura nel NEP che prevedeva la conversione al carbone, poiché richiedeva un aumento di 2/3 nella produzione di carbone entro il 1985. La possibilità di imporre una tassa sulla benzina nel caso in cui gli americani non avessero diminuito il loro consumi trovò opposizione su tutti i fronti. L'*American Enterprise Institute* pubblicò uno studio che nominava la burocrazia e i regolamenti come l'ostacolo principale alla sicurezza e alla prosperità energetica. I controlli sui prezzi inibivano l'espansione della capacità di raffinazione e creavano inefficienze nella distribuzione. Estendere i controlli sul prezzo del gas naturale ai mercati intra-statali porterebbe solo a peggiorare le cose. I conservatori erano fortemente contrari a questo piano (Jacobs, 2016).

Secondo Milton Friedman, il vero problema non era nei dettagli del piano di Carter, ma nella creazione del Dipartimento dell'Energia che poteva diventare "*the most poweful, and the most harmful, of all Federal agencies. It would control the life-blood of our economic system. Its tentacles would*

reach into every factory, into every dwelling in the land."[16] La destra non si lamentava solo del fatto che il piano di Carter facesse troppo affidamento sul governo, ma anche del fatto che si affidasse a una visione troppo pessimista del futuro e che quindi sarebbe andata a colpire negativamente i consumatori. Tre deputati conservatori, David Stockman, James Collins e Clarence Brown, pubblicarono uno studio che sosteneva che il piano di Carter avrebbe portato a una diminuzione della produzione e avrebbe forzato i consumatori a pagare cari prezzi per sostituti del petrolio importato. "*There is absolutely no logical way deregulation can cost consumers more than the Carter plan*", scrisse il Wall Street Journal nel 1977 dopo aver analizzato lo studio (Jacobs, 2016).

Ad agosto, la Camera votò a favore dell'emendato pacchetto di riforme energetiche di Carter. Prima del voto, lo *speaker* della Camera spinse i deputati a votare a favore, sostenendo che fosse una vittoria contro *Big Oil* e che erano a rischio la sicurezza e l'economia della nazione. Il piano finale approvato conteneva la tassa sul greggio, la tassa sui veicoli ad alto consumo, la riforma dei prezzi delle forniture, le norme sul metano. L'unica cosa che era stata eliminata completamente era la 'tassa in attesa' sulla benzina (Jacobs, 2016). Bisogna però sottolineare come nessun presidente sarebbe probabilmente riuscito a passare un piano come il NEP originariamente progettato, visto il momento di ottimismo politico e il fatto che non fosse più percepito come così necessario (Golstein, 1978: 181). Quando il *National Energy Act* venne approvato, quasi tutti erano d'accordo sul fatto che i crediti d'imposta avrebbero portato a consistenti risparmi in ambito energetico (Rich & Roessner, 1990: 187).

L'opinione pubblica non aveva sostenuto abbastanza fortemente il programma ed ebbe successo il sofisticato lavoro di *lobby* da parte degli interessi organizzati, cosicché alla fine del 1977 il NEP rimaneva ancora bloccato in Congresso (Fehner & Hall, 1994: 24). A novembre del 1978, quasi un anno e mezzo dopo averlo proposto al Congresso, Carter firmò il *National Energy Act*. La legge che alla fine venne approvata, lontana dall'originale piano di Carter, includeva tra gli atti principali l'*Energy Tax Act* e il *Natural Gas Policy Act (*Fehner & Hall, 1994: 24). Il piano iniziale era fortemente incentrato sul risparmio energetico e aveva promesso una diminuzione di 4,5 milioni di barili di petrolio importato entro il 1985. Il piano approvato ridusse quel numero a 2,5. La legge finale era composta da una serie di misure a metà, promuovendo la conservazione tramite una combinazione di regolamenti indeboliti e incentivi fiscali (Jacobs, 2016; Fehner & Hall, 1994: 24). Il piano che venne approvato dal Congresso era invece un piano fortemente annacquato, nel quale molte delle proposte

[16] United States Congress, House Committee on Appropriations, 1977, "Supplemental Appropriation Bill, 1978: Hearings Before Subcommittees of the Committee on Appropriations", House of Representatives, Ninety-fifth Congress, First Session, Part 1-2, p. 202, U.S. Government Printing Office;

iniziali dell'amministrazione vennero eliminate o profondamente emendate, come la tassa sulla benzina e la tassa sul petrolio domestico. Il problema principale era legato alla fornitura di gas naturale e, alla fine, il piano approvato optava per una liberalizzazione dei prezzi del metano dal 1985, ma permetteva fino a quel momento anche un raddoppio dei prezzi del metano appena scoperto (Ryan, 1979: 47). Le tasse, che nel piano originale, dovevano andare a sollecitare l'innovazione e la conservazione in campo energetico, vennero poi trasformate in incentivi finanziari in Senato (Goldstein, 1978: 186). I democratici apprezzarono il realismo del piano; ciononostante, si rifiutarono di accettare le disposizioni in materia fiscale e finanziaria. Da un lato bisogna sottolineare che né Carter né Schlesinger furono particolarmente attivi nel promuovere al Congresso questo loro piano energetico e affrettarono la scrittura dello stesso in 90 giorni senza prima consultare in alcun modo il Campidoglio (Goldstein, 1978: 186).

Da Nixon in poi, ogni presidente propose un piano energetico e Carter riuscì ad ottenere l'approvazione in Congresso di una legge che ricordava almeno in parte il suo piano iniziale, ma in realtà quello che voleva e quello che ottenne erano molto distanti (Uslaner, 1987: 432). In generale, il fallimento delle politiche energetiche federali fu così chiaro da portare un Congresso, fino a quel momento fortemente interventista, ad approvare dal 1978 una serie di leggi a tema energia che portarono gli Stati Uniti verso quel sistema di liberalizzazione energetica che perdurò fino alla fine del XX secolo (Bohi & Toman, 1996: 3).

A settembre del 1978, il Reader's Digest pubblicò un articolo nel quale Melvin Laird, ex deputato repubblicano e Segretario alla Difesa dal 1969 al 1973, sosteneva che le carenze di combustibile erano dovute alla miopia del governo e che quest'ultimo dovesse intromettersi meno e lasciare che il mercato facesse il suo lavoro. Anche la camera di commercio statunitense andò in giro per il paese e tenne una serie di discorsi pubblici, in cui spiegava che il NEP era semplicemente un aumento delle tasse sotto false spoglie (Jacobs, 2016). Durante l'estate del 1979, Carter si trovò poi a dover nominare un nuovo segretario dell'energia e quindi Schlesinger venne sostituito da Duncan. Da subito egli enfatizzò l'importanza delle forze di mercato nel regolare i prezzi e l'allocazione delle risorse. Pochi mesi dopo disse: "*The Department of Energy should no be in the energy business"* (Fehner & Hall, 1994: 30). Di questo si doveva occupare il settore privato, che aveva la forza, le tecnologie, le abilità e l'esperienza di gestione e di marketing per svolgere un ottimo lavoro. Il lavoro spettava al governo federale era quello di dirigere, gestire e procedere all'allocazione delle risorse federali, oltre a fornire appropriati incentivi finanziari al settore privato per poter passare dall'essere un'economia dipendente dal petrolio all'essere un'economia basata su un sistema energetico

diversificato. In linea con questa sua idea, Duncan ritornò ad una divisione interna del dipartimento per combustibile, la linea più tradizionale (*ibidem*).

Dopo la seconda crisi del petrolio del 1979, il presidente Carter si vide costretto a parlare nuovamente alla nazione di energia. Ad aprile dello stesso anno sottolineò quindi che non esisteva una risposta unica alla crisi e domandò maggiore sforzo pubblico nell'ambito della produzione, del risparmio e dell'uso delle nuove fonti energetiche. Il principale punto di questo nuovo messaggio era l'idea che i controlli sui prezzi del petrolio prodotto negli Stati Uniti dovessero essere ridotti gradualmente fino a che i prezzi domestici non fossero arrivati ad essere sullo stesso livello di quelli internazionali. Questo avrebbe ridotto i consumi e aumentato la produzione di petrolio (Fehner & Hall, 1994: 27). Il processo di liberalizzazione dei prezzi iniziò gradualmente a giugno dello stesso anno, con la fine del processo prevista per settembre 1981. Il tema della liberalizzazione fu molto dibattuto, ma ora del 1979 anche molti degli oppositori in Congresso si resero conto che i controlli federali sul prezzo del petrolio erano stati un fallimento. Questa decisione si aggiunse al *Natural Gas Policy Act* del 1978 con il quale, l'anno precedente, era stato liberalizzato il prezzo del gas naturale. I prezzi del petrolio erano regolati dal 1971, quando il presidente Nixon impose un congelamento nazionale degli stipendi e dei prezzi per controllare l'inflazione (Kash & Rycroft, 1984: 193). "*It became increasingly apparent that the federal government simply was not able to manage effectively the highly complex and detailed decisions that were required to regulate oil"* (Kash & Rycroft, 1984: 194)

Rimuovere i controlli sui prezzi avrebbe causato un sollevamento tra i liberali e Carter avrebbe dovuto pagare enormi costi politici perché, in un momento in cui l'opinione pubblica era fortemente contro *Big Oil*, poteva dare l'impressione che stesse regalando enormi utili imprevisti alle compagnie petrolifere (Jacobs, 2016). Per bilanciare l'eventuale liberalizzazione dei prezzi, Carter avrebbe proposto una tassa sugli utili imprevisti (*windfall profit tax*) così da recuperare parte dei profitti dalle compagnie petrolifere (Fehner & Hall, 1994: 27). Dall'altro lato, i conservatori volevano eliminare alcune delle regolamentazioni ambientali più costose. La legge sulle miniere a cielo aperto che Carter aveva firmato nel 1977, così come gli standard di emissioni più severi, inibivano l'estrazione di carbone. Sotto l'amministrazione Carter, l'EPA permise agli Stati di imporre restrizioni più severe sulle emissioni di particolato. Anche le centrali nucleari e gli impianti idroelettrici si scontrarono con diversi problemi. La difesa della natura in Alaska dalle compagnie petrolifere, che portò Carter a rendere patrimonio nazionale un'area di 56 milioni di acri, rappresenta un altro esempio di politica energetica all'indietro (Jacobs, 2016).

Nei primi mesi del ‘79, Carter sottolineò la gravità della dipendenza americana dal petrolio straniero e disse che il primo passo era la liberalizzazione dei prezzi, che doveva iniziare il 1° giugno. Un forte oppositore di questa linea era il senatore Edward Kennedy, che vedeva questa politica come un favore a *Big Oil*. Lui vedeva il problema dell’energia come un problema di equità e di giustizia distributiva. “*What possible gain can there be from an energy policy whose primary effect is to boost the already ample profits of the oil industry, put millions of consumers through the wringers and sharpen the class divisions of our society?”* (Jacobs, 2016).

Il primo giugno 1979 diventò effettiva la liberalizzazione a fasi dei prezzi del petrolio. Il petrolio fu diviso in categorie che rappresentavano indicativamente 1/3 del mercato a testa. Il ‘vecchio’ petrolio, scoperto prima del 1973 e venduto indicativamente a 6 dollari sotto il regime di controllo, sarebbe stato venduto a 13. Il ‘nuovo’ petrolio, scoperto dopo il 1973, sarebbe salito gradualmente al prezzo mondiale, che si aggirava intorno ai 30 dollari al barile. Il petrolio proveniente dalle *stripper wells* sarebbe stato venduto a 16 dollari. I controlli sarebbero diminuiti gradualmente fino a scadere completamente il 1° ottobre 1981 (Jacobs, 2016; Kash & Rycroft, 1984: 197). Il problema con questo sistema complicato di controlli fu il rendere la maggior parte del petrolio rimasto dopo il 1981 nei pozzi ‘vecchi’ di maggior valore rispetto alla produzione di ‘nuovo’ petrolio in quel momento, petrolio che però era ormai quasi esaurito. L’immediata conseguenza della liberalizzazione rischiava quindi di essere un rallentamento della produzione, che avrebbe reso gli Stati Uniti ancora più dipendenti dalle importazioni, invece di stimolare la produzione domestica (Renshaw, 1980: 47)

Con il presidente Carter arrivò alla Casa Bianca un forte impegno al risparmio, come si è visto nelle idee e nelle proposte di legge presentate nel NEP. Nonostante l’importanza che dava al risparmio, l’amministrazione aveva poca fiducia nel suo valore economico; per questo motivo tentennò ad agire in campo di politica fiscale energetica, vedendo come poco possibile la conservazione volontaria da parte della popolazione e delle industrie (Kash & Rycroft, 1984: 197). Verso la fine degli anni Settanta, i vantaggi economici della conservazione iniziarono ad essere maggiormente accettati anche se la liberalizzazione dei prezzi del petrolio e del gas e la diminuzione dei prezzi aggiunsero incentivi a sperperare energia (Kash & Rycroft, 1984: 235).

Mead (1979) tentò di sottolineare che l’intervento del governo nel settore energetico fu controproducente in merito al risparmio. L’interesse primario dei politici era quello di essere rieletti e questo li portava a rispondere alle pressioni esterne poste dagli interessi organizzati. Inoltre, nonostante tutti i tentativi di far risaltare i meriti della conservazione, c’era una diffidenza diffusa tra i produttori e diversi esperti che sottolinearono come non poteva da sola essere la soluzione ai problemi di offerta

(Mehra & Kefalas, 1980: 349). Il problema principale in merito al risparmio riguardò sempre il ruolo che il governo federale avrebbe dovuto effettivamente svolgere. Pochi mettevano in dubbio i benefici del risparmio energetica, ma pochi erano d'accordo sul ruolo che lo stato dovesse avere nel contribuire a questa conservazione. Furono intrapresi diversi programmi di risparmio energetico dal 1975 al 1980. L'amministrazione Carter, in particolare, pose notevole importanza sull'azione governativa e sul contributo che il governo avrebbe potuto dare nel superare le barriere di un uso efficiente dell'energia (Hirst *et al.*, 1982, 131). "*If energy was the lifeblood of American society, it was the also the area of public policy with the greatest leverage in terms of power"* (Kash & Rycroft, 1984: 103). Chiaramente molti portavoce di vari settori industriali vedevano nel dibattito sull'energia l'occasione da sfruttare per ottenere i cambiamenti desiderati nella struttura fondamentale della società americana (*ibidem*). Anche la conservazione energetica era un tema che, almeno ai suoi albori, era percepito come fortemente impregnato di un atteggiamento moralista e, solo verso la fine degli anni Settanta, verrà invece preso in considerazione nella sua concretezza (Kash & Rycroft, 1984: 104). Quando si parlava di risparmio energetico si parlava di 'tirare la cinghia' e di 'tappare il buco: 'tirare la cinghia' significava modificare il proprio stile di vita affinché il consumo di energia diminuisse; 'tappare il buco' significava utilizzare l'energia in maniera più efficientemente tramite, per esempio, un migliore isolamento termico degli edifici (Kash & Rycroft, 1984: 184). Secondo le statistiche del Dipartimento del Commercio, tra il 1973 e il 1975 il consumo energetico diminuì del 5%, per poi aumentare del 10% dal 1976 al 1979 e diminuire nuovamente del 6% tra il 1980 e il 1981 (Kash & Rycroft, 1984: 185). Tra il 1973 e il 1980 la conservazione perse la moralità ed eticità che caratterizzavano il fenomeno, e diventò obbiettivamente più sostenuta. Centrale per far sì che si potesse procedere con la stesura di misure volte al risparmio era provare che ci potesse essere sviluppo economico anche con un risparmio energetico. Il fattore principale risiedeva nel miglioramento dell'efficienza energetica, che a sua volta sembrò derivare dal continuo aumento dei prezzi dell'energia (Kash & Rycroft, 1984: 234).

Con l'*Energy Tax Act* del 1978 venne stabilita l'accisa '*gas guzzler*' sulla vendita di automobili con standard di consumo carburante bassi. Un'altra accisa venne applicata nel 1980 sul greggio ricevuto dalle raffinerie americane: questa tassa aveva l'obbiettivo di far pagare alle raffinerie ogni materiale considerato come pericoloso che emettevano come risultato della raffinazione. Vennero poi anche introdotti numerosi incentivi per il risparmio energetico, lo sviluppo di combustibili alternativi, la commercializzazione delle tecnologie a sostegno dei combustibili alternativi e dell'efficienza energetica (Lazzari, 2008: 4). La dipendenza degli Stati Uniti dal petrolio straniero fu ben documentata e queste tasse vennero introdotte anche con l'obbiettivo di ridurre questa dipendenza, anche se uno dei

principali ostacoli ad un uso più efficiente del carburante erano in quel momento i prezzi relativamente bassi della benzina negli Stati Uniti (Renshaw, 1980: 47).

La seconda crisi, a seguito della rivoluzione iraniana, causò problemi brevi ma seri di scarsità di petrolio. Ora del 1980 esistevano però già strategie per gestire interruzioni del flusso di petrolio di breve durata. Con l'*Emergency Energy Conservation Act* del 1979 era stato creato un sistema di razionamento e con l'*Energy Policy and Conservation Act* del 1975 erano state poste le basi per la *Strategic Petroleum Reserve*. Quest'ultima avrebbe dovuto contenere un miliardo di barili di petrolio. Nonostante ci fosse accordo sull'utilità di questa riserva per tutelare la nazione in caso di interruzione di breve durata, ora dell'inizio del 1979 era stata riempita solo con 70 milioni di barili (Kash & Rycroft, 1984: 205). Una risposta forte a questa seconda crisi energetica fu un enorme programma di sviluppo dei combustibili sintetici (come gas da carbone e scisto bituminoso). L'amministrazione Carter propose, e il Congresso accettò, un programma che destinava 88 miliardi di dollari allo sviluppo dei combustibili sintetici, nonostante il fatto che l'obbiettivo della legge di produrre 2,5 milioni di barili di combustibili sintetici al giorno entro il 1990 fosse eccessivamente ottimista. La legge passò con anche una serie di finanziamenti al solare e all'eolico (Uslaner, 1987: 433). L'*Energy Security Act* venne firmato a giugno del 1980 e creò la *Synthetic Fuels Corporation*. Quest'ultima aveva l'obbiettivo di assicurare che venissero fatti maggiori sforzi in merito allo sviluppo dell'estrazione di petrolio dallo scisto bituminoso negli Stati Uniti (Kash & Rycroft, 1984: 184). Fu inoltre autorizzata a spendere 20 miliardi di dollari, sottoforma di prestiti federali o garanzie sui prezzi, per stimolare la produzione dei combustibili sintetici da parte del settore privato. Venne prevista la disponibilità di ulteriori 68 miliardi di dollari, previa approvazione congressuale, nel 1984 (Fehner & Hall, 1994: 31). La legge passò con anche una serie di finanziamenti a favore dell'eolico e del solare, per un valore di 525 milioni. Si potrebbe sostenere che questi fondi furono aggiunti alla legge per ottenere il consenso per farla passare, poiché la priorità erano i combustibili sintetici (Uslaner, 1987: 433; Kash & Rycroft, 1984: 233).

Per quanto riguarda l'energia solare, si può dire che non ricevette un trattamento favorevole dal governo federale dal punto di vista fiscale fino al 1978. Carter durante il suo primo anno di presidenza riuscì però ad alienarsi gli ambientalisti, che volevano che il governo prendesse una posizione più forte a favore dell'energia rinnovabili e delle fonti alternative di energia. Per tale motivo, durante il primo *Sun Day*, il 3 maggio 1978, Carter tentò di ingraziarseli nuovamente approvando un piano per analizzare la possibilità di installare il riscaldamento solare nella Casa Bianca. D'altro canto, altre misure importanti per gli ambientalisti furono scartate sul nascere o bloccate al Congresso, come per esempio il disegno di legge per proteggere l'ecosistema in Alaska da ulteriore sfruttamento. A ottobre

del 1978 il Congresso passò i cinque disegni di legge che costituivano il *National Energy Act*. Tra questi vi era l'*Energy Tax Act* e l'introduzione del credito d'imposta sull'energia solare che aveva l'obbiettivo di cambiare la situazione, creando incentivi che accelerassero gli investimenti commerciali e l'adozione da parte di consumatori delle tecnologie rinnovabili. Anche prima dell'adozione di questa legge a livello federale, diversi stati avevano introdotto incentivi finanziari e crediti d'imposta statali. Il sistema federale venne impostato con una data di scadenza: il 31 dicembre 1985. La convinzione era che a breve non ci sarebbe stato più bisogno di finanziamenti e sostegno a livello federale, perché sarebbero aumentati i prezzi dei combustibili tradizionali e gli avanzamenti tecnologici avrebbero diminuito i prezzi degli apparecchi utilizzati per la creazione di energia da fonti alternative (Rich & Roessner, 1990: 186). Alla fine, i più grandi produttori di petrolio accettarono la legge, coscienti del fatto che nel futuro ci sarebbe potuto essere un Congresso ancora meno affine alle loro necessità (Jacobs, 2016). L'energia solare apparve quindi come una soluzione allo sconforto pubblico e alla creazione di un futuro più sicuro dal punto di vista energetico. Eizenstat, consigliere del Presidente, disse a Carter:

> *A strong solar message and program will be important in trying to counter the sense of hopelessness which polls are showing the public feels about energy. (...) From a substantive and political standpoint, solar and renewable resources are the only really bright spots on an otherwise bleak energy horizon [and] I am quite convinced Congress and the American people want a Manhattan-type project on alternative energy development. There is almost a desperation on this issue. (...) A strong and vigorous commitment to solar can help us in getting the Congress and the public to swallow the more bitter pills of decontrol and generally increasing prices* (Jacobs, 2016).

Il 20 giugno del 1979 Carter rivelò la sua proposta per l'energia solare, iniziando con l'installazione di 32 pannelli solari sul tetto della Casa Bianca. Per diffondere l'energia solare, Carter spinse per una spesa di 1 miliardo di dollari nell'anno fiscale 1980 per sostenere la ricerca, per la creazione di una Solar Bank all'interno del *Department of Housing and Urban Development* e per offrire prestiti ai proprietari di case per installare i pannelli solari. Carter aveva un'opinione positiva del solare, ma si rendeva anche conto che da solo non avrebbe diminuito drasticamente le importazioni di petrolio e certamente non a breve. Di conseguenza, la Casa Bianca si avvicinò anche ai combustibili sintetici e al carbone, avvicinamento che non fece altro che peggiorare il dissenso tra gli ambientalisti e l'amministrazione (Jacobs, 2016).

4. La presidenza Reagan e il mancato sostegno alla differenziazione energetica

4.1. Reagan e la sua entrata in politica

Reagan nacque nel 1911 in Illinois, in una famiglia umile, e arrivò ad Hollywood nel 1937, dove per diversi anni apparve in numerosi film. La sua carriera cinematografica iniziò ad essere oscurata però dalla sua entrata in politica, che avvenne quando diventò parte dell'*Hollywood Democratic Committee*, un comitato a favore dell'Unione Sovietica e del *New Deal*. Prestò poi servizio come presidente dell'associazione *Screen Actors Guild* (SAG), dal 1947 al 1952 (Wilentz, 2008: 131). In precedenza, venne richiamato dalla Marina Americana ma, a causa di problemi alla vista, non fu ritenuto abile al servizio attivo e venne assegnato alla *Motion Picture Army Unit* a Culver City, in California, unità che si occupava di girare filmati di propaganda e di formazione per la Seconda guerra mondiale. Nel 1954 divenne poi il presentatore del *General Electric Theater*, un programma di intrattenimento televisivo della domenica sera, che condusse per otto anni e che contribuì ad accrescere la sua notorietà e a sedimentare le sue idee politiche conservatrici e antigovernative (Conley, 2009: 139; Woodard, 2006: 18).

La sua transizione dall'essere un liberale (lui si autodefinì un *near-hopeless hemofiliac liberal*, ossia un liberale che sosteneva ogni causa senza preoccuparsi particolarmente di analizzarla approfonditamente) al diventare un conservatore convinto avvenne per gradi. Le sue battaglie con le organizzazioni e i simpatizzanti comunisti di Hollywood all'interno della SAG lo portarono a sviluppare un sentimento di inimicizia e si persuase del fatto che i liberali erano semplicemente dei creduloni ben intenzionati (Wilentz, 2008: 131). Diventò sempre più ostile nei confronti delle percepite infiltrazioni comuniste a Hollywood, in particolare del *Conference of Studio Union*, una sorta di unione dei sindacati dell'industria cinematografica (Conley, 2009: 139). Si rafforzarono le sue credenze nel capitalismo e, il suo modesto successo a Hollywood, gli procurò una qual certa sicurezza economica e lo rese ulteriormente recettivo delle idee del mercato libero (Woodard, 2006: 19). Il contatto con le idee conservatrici aumentò poi dopo il suo secondo matrimonio con Nancy Davis nel 1952. Michael Schaller, nel suo libro su Reagan, commentò l'influenza che Loyal Davis, il padre di Nancy, avrebbe avuto su Reagan, così: *"[He] may have influenced the rightward drift of his new son-in-law, already in motion because of Reagan's fervent anticommunism and his displeasure at the high federal income tax bracket he fell into"* (Schaller, 2011: 10).

Nel 1964, quando era ancora una star di Hollywood, si espose a sostegno della campagna presidenziale di Barry Goldwater contro Lyndon B. Jonhson. Verso la fine della campagna elettorale,

ormai prossimo alla sconfitta, il team di Goldwater reclutò Reagan, che era il copresidente del comitato per la candidatura presidenziale *California Republicans for Barry Goldwater*, per tenere il discorso, '*A Time for Choosing'* contro il New Deal, che Reagan aveva già tenuto in passato. Reagan riciclò le stesse idee e frasi che stava ormai usando da anni ad Hollywood e si lamentò della crescita dell'influenza del governo e della minaccia che poneva alle libertà individuali. Reagan iniziò così ad ottenere visibilità nazionale a livello politico e il suo discorso portò una cascata di contributi elettorali alla campagna di Goldwater, tra cui anche quelli di numerosi conservatori amici di Reagan (Wilentz, 2008: 132; Troy, 2009: 15; Woodard, 2006: 19). Nonostante Goldwater perse le presidenziali contro Lyndon B. Johnson, l'immagine di Reagan rimase impressa nelle menti degli elettori californiani (Conley, 2009: 139).

Nel 1966, Reagan si candidò alla carica di governatore della California e, finanziato da un gruppo di politici conservatori e da un gruppo di milionari, che fondarono anche l'associazione *Friends of Ronald Reagan*, vinse contro il due-volte eletto Edmund G. Brown, con un margine di circa 1 milione di voti (Wilentz, 2008: 133). Già come governatore della California, sosteneva fermamente la riduzione della dimensione e del potere del governo, in questo caso in particolare quello statale. Come governatore, Reagan si costruì una reputazione a livello nazionale per la sua lotta contro le rivolte politiche e sociali degli anni Sessanta e Settanta, soprattutto nei campus universitari della California. Difendeva la guerra americana in Vietnam, metteva in dubbio la rivoluzione dei diritti civili e si opponeva al femminismo (Troy, 2009: 16). I risultati finali della sua amministrazione in California furono ambigui, come in generale la sua carriera politica fino a quel momento. Nonostante riuscì a diminuire la crescita della burocrazia statale e ad ottenere 4 miliardi in esenzioni sulle imposte fondiarie, sponsorizzò e approvò aumenti di tasse, tra cui l'aumento dell'aliquota dell'imposta sul reddito di persone fisiche dal 7 all'11%, per colmare il deficit di 200 milioni di dollari ereditato dall'amministrazione precedente (Wilentz, 2008: 133; Conley 2009: 139; Troy, 2009: 17). Questi aumenti delle tasse portarono alcuni tra i conservatori più estremisti a definirlo un eretico. Nonostante ciò, quando lascio la capitale californiana alla fine del suo secondo mandato, la lasciò da governatore repubblicano apprezzato, soprattutto in un partito che si stava confrontando con le conseguenze dello scandalo Watergate. Nei cinque anni successivi espanse le sue connessioni politiche e raffinò la sua ideologia (Wilentz, 2008: 134).

4.2. La campagna elettorale del 1980

Le condizioni nazionali ebbero un impatto sulla campagna elettorale del 1980, in particolare il diffuso senso di crisi. Per crisi, si parlava della condizione economica della nazione e degli equilibri internazionali che peggioravano. Nel 1980, i tassi d'interesse raggiunsero un massimo del 21,5%, l'inflazione continuava a crescere, la disoccupazione arrivò al 7,6% e il tasso tendenziale annuo del PIL reale diminuì del 9,9% nel secondo quadrimestre del 1980. Lo stato della congiuntura era quindi il tema principale dei dibattiti elettorali (Hudson & Davies, 2015: 4).

Un tema centrale della sua campagna elettorale presidenziale del 1976 e del 1980 fu ripreso dalla sua campagna a governatore della California: credeva che l'idea che il governo, in questo caso soprattutto quello federale, avesse la soluzione ai problemi della nazione fosse errata e che un approccio centralizzato non avrebbe fatto che peggiorare la situazione. La soluzione che proponeva lui era quella di ridurre le dimensioni e la portata del potere governativo, trasferendone una parte dal settore pubblico a quello privato, e assegnando più responsabilità ai governi statali (Woodard, 2006: 22). L'enorme macchina del governo, nel mito di Reagan, era quindi ciò che impediva agli individui di essere liberi: si infilava nelle vite private, si intrometteva nel mercato e indeboliva la fibra morale della popolazione. Nel vocabolario di Reagan comunismo e socialismo erano i termini perfetti per parlare dell'interferenza del governo, fornendo un termine di paragone presente costantemente nelle menti degli americani; il *New Deal* ne rappresentava una variante e, se non bloccato per tempo, avrebbe condotto gli Stati Uniti nella direzione del totalitarismo sovietico (Wilentz, 2008: 136).

Giocando la carta populista, Reagan fece sfoggiò della sua intelligenza non accademica, apparendo come uno del popolo, un americano medio, e non come un esperto che non si rendeva veramente conto di cosa interessasse al popolo (Troy, 2009: 18; Wilentz, 2008: 128). Questa immagine che tanto piacque agli americani era un personaggio che Reagan aveva più volte interpretato nella sua carriera cinematografica, ossia quello del cowboy solitario, imprenditore di sé stesso, senza timore, che vive secondo le regole del mercato e che o raggiunge il suo obbiettivo o fallisce: "*What I want to see above all is that this country remains a country where someone can always get rich"* (Wilentz, 2008: 135). Secondo Reagan quindi, qualsiasi cosa che non fosse la piena libertà di realizzare i propri sogni era un segno di tirannia e di privilegio (*ibidem*). Reagan sfruttò la sfiducia che il pubblico aveva nel governo e nel sistema politico, scherzando addirittura sul fatto che le nove parole più spaventose della lingua inglese fossero "*I'm from the government and I'm here to help*". Usando questa disillusione popolare, riuscì a sceditare i programmi liberali degli anni Sessanta e Settanta, promettendo di invertire quella pericolosa tendenza di ampliamento del potere del governo federale a cui avevano dato via

(Hudson & Davies, 2015: 7). Furono proprio questi discorsi che contribuirono a dare a Reagan il soprannome *The Great Communicator*, e che contribuirono a creare intorno a lui l'idea che fosse principalmente immagine e che, insieme alla sua mancanza di conoscenze accademiche, ciò lo rendesse un presidente maggiormente influenzabile dall'esterno.

Alle elezioni di novembre del 1980, Reagan vinse con il 50,7%, mentre Carter ottenne solo il 41% del voto popolare, anche perché le elezioni vennero soprannominate ABC - *Anybody but Carter*. Reagan vinse anche il voto dei college elettorali - 489 contro i 49 di Carter (Wilentz, 2008: 124). Infatti, fu la vittoria dei collegi elettorali che riuscì ad amplificare quello che era un margine di vittoria popolare non enorme. Reagan trasformò questi risultati ambigui, parlandone come di una missione al cambiamento che l'America gli aveva consegnato (Troy, 2009: 21). La vittoria della destra di Reagan nelle elezioni del 1980 poteva essere attribuita al fatto che il neoeletto presidente diede agli elettori un modo semplice di comprendere gli accadimenti complessi del decennio precedente, rendendoli non una conseguenza dei difetti della popolazione (come invece sembrò sottolineare Carter) ma come una conseguenza di una *leadership* non adeguata. Reagan riuscì a fornire delle soluzioni basate sul buon senso e chiare: taglio delle tasse, diminuzione delle spese federali e sostegno all'esercito per combattere il comunismo (Wilentz, 2008: 7).

4.3. La presidenza Reagan

Reagan si insediò alla Casa Bianca il 20 gennaio del 1981. Da subito delineò il taglio netto che avrebbe apportato rispetto al *New Deal* e al moderno repubblicanismo che lo avevo sostenuto (Wilentz, 2008: 140). Alla sua inaugurazione, Reagan sostenne di voler ricalibrare quella che era la relazione tra il governo e il popolo e disse: ''*We are a nation that has a government—not the other way around. (...) It is not my intention to do away with government. It is, rather, to make it work—work with us, not over us; to stand by our side, not ride on our back*."[17]

Un punto centrale della presidenza Reagan erano le relazioni internazionali e, in particolare, la relazione con l'Unione Sovietica. In questo ambito venne portata avanti la cosiddetta *Reagan Doctrine* ossia l'impegno dell'amministrazione nel sostenere le insurrezioni anticomuniste contro i regimi di stampo sovietico sparsi nel mondo, come l'Afghanistan e i paesi centroamericani (Conley, 2009: 137).

La proposta economica di Reagan in materia di tagli fiscali sosteneva che se le tasse fossero state diminuite e il denaro recuperato sarebbe stato utilizzato per investimenti. L'economia si sarebbe

[17] 20/01/1981, "Inaugural Address", Ronald Reagan – Presidential Library & Museum, (url: https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/inaugural-address-january-20-1981);

quindi ripresa e le iniziali perdite di denaro a causa del taglio delle tasse sarebbero state recuperate tramite il ciclo economico, rinvigorendo la spesa e il consumo pubblico. La curva di Laffer, che prese il nome dall'economista Arthur Laffer, era la base di questa visione e sosteneva che il taglio delle tasse avrebbe generato più profitti e che avrebbe indirettamente stimolato l'economia, la così detta *trickle-down economy* (Troy, 2009: 49; Woodard, 2006: 35). Secondo la visione di Reagan, la 'curva di Laffer' presupponeva che sulla curva delle aliquote fiscali vi fosse un punto tra 0 e 100 oltre il quale tasse più alte portavano profitti più bassi per il governo. Laffer non indicò il punto preciso della curva dove vi sarebbe stata questa inversione, oltre a sostenere che aliquote più alte avrebbero comunque portato profitti maggiori rispetto a un punto più in basso sulla curva rispetto a quello d'inversione. La distorsione di questa curva da parte di Reagan fu alla base della sua convinzione che i tagli fiscali avrebbero quindi generato maggiori profitti per il governo (Morgan, 2015: 107). Detta anche *Reaganomics*, aveva l'obbiettivo di sostenere la crescita economica e il controllo dell'inflazione, tagliando anche le spese governative, oltre alle tasse imposte alle compagnie e ai singoli cittadini. Le conseguenze di queste politiche economiche iniziali furono un aumento del deficit nazionale nel corso dei suoi due mandati: il debito pubblico passò da 930 miliardi di dollari all'inizio del 1981 a circa 2.600 milioni alla fine della sua presidenza. Mentre i sostenitori di Reagan sostenevano che questo approccio avesse permesso di liberarsi da inutili spese federali e di rinvigorire l'economia, gli oppositori sostennero che avesse invece rallentato la crescita economica e che avesse contribuito fortemente ad ampliare il divario tra i ricchi e i poveri (Conley, 2009: 143; Wilentz, 2008: 206; Morgan, 2015: 103). Inoltre, la maggior parte del capitale redistribuito con le riforme fiscali finì nelle tasche dei più ricchi o investito in speculazioni. La chiave della ripresa iniziale degli anni Ottanta quindi furono in realtà le politiche sui tassi di interesse imposte da Volcker e continuate fino al 1982. Questo, insieme ai prezzi in diminuzione del greggio dopo il 1985, ridussero il tasso d'inflazione in costante aumento (Wilentz, 2008: 276).

Reagan assalì immediatamente la macchina federale che aveva tassato la popolazione fino allo sfinimento, aveva inibito l'innovatività del mondo imprenditoriale e aveva peggiorato l'inflazione (Wilentz, 2008: 128). L'uomo di punta dell'amministrazione era David Stockman, un deputato del Michigan, che Reagan nominò capo dell'OMB (*Office of Management and Budget*). A gennaio del 1981 annunciò i tagli al budget, per un totale di 47 miliardi di dollari. I programmi più colpiti furono quelli per aiutare i poveri e, tra i tagli alle tasse e la riduzione delle spese pubbliche, l'amministrazione aveva predetto che avrebbero recuperato il debito pubblico previsto per il 1981 di 55 miliardi di dollari e che, ora del 1984, gli Stati Uniti sarebbero addirittura stati in una condizione di surplus (Wilentz, 200:

141). In realtà, lo stesso Stockman fu costretto successivamente ad ammettere che aveva in realtà alterato i dati che erano stati inseriti nelle previsioni dell'OMB per renderle più ottimiste (Wilentz, 2008: 145). Lo stesso Presidente, solo un anno dopo le originali previsioni, disse: "*Our original plan called for a balanced budget in 1984. Balance is no longer achievable in 1984, but the factors that have postponed its realization are neither permanent nor cause for abandoning the goal of eventually living within our means.*"[18]

Durante l'estate del 1981, il punto centrale del dibatto pubblico fu *l'Economic Recovery Tax Act* (ERTA), alla base del quale vi era una versione del disegno di legge Kemp-Roth che prevedeva un taglio del 25% delle aliquote fiscali marginali sui redditi delle persone fisiche, per un totale di 749 miliardi di dollari di mancate entrate per il governo federale (Frenze, 1996; Conley, 2009: 58). In realtà, anche tenendo conto dell'impatto della recessione, l'ERTA provocò una diminuzione delle entrate per 643 miliardi di dollari nei suoi primi cinque anni di vita (Morgan, 2015: 107). Con questa riduzione, l'ERTA voleva aumentare il flusso di risorse verso il settore della produzione e stimolare la crescita economica. L'opposizione sosteneva che avrebbe semplicemente lasciato più soldi nelle mani dei più ricchi, anche se in realtà i dati del *Joint Economic Committee* dal 1984 mostravano che la porzione di tassa pagato dall'1% più abbiente della popolazione era aumentata considerevolmente, passando dall'17,6% nel 1981 al 27,5% del 1988, mentre invece per il 50% più povero diminuì passando dal 7,5% nel 1981 al 5,7% nel 1988 (Frenze, 1996).

Come parte dell'ERTA, Reagan passò l'*Accelerated Cost Recovery System* (ACRS), alla base del più alto taglio delle imposte societarie. L'ACRS costituiva il centro della legge, ma venne messo in secondo piano quando venne data più importanza, anche nel contesto del puro dibattito legislativo, ad altre parti come la diminuzione della tassa sugli utili imprevisti per il petrolio. Dopo il passaggio della legge, l'attenzione si spostò sulla sezione riguardante il *tax leasing*, ossia la possibilità che le compagnie avevano di commerciare i propri vantaggi fiscali. L'ACRS non fu un'idea di Reagan, ma di alcuni gruppi come la Camera di Commercio americana, il *Business Roundtable* ed altri gruppi d'interesse che cercarono di spingere per anni per il passaggio della norma. L'elezione di Reagan fornì quindi l'occasione perfetta per l'approvazione di questa norma, poiché era perfettamente in linea con l'ideologia economica di Reagan. L'ACRS avrebbe trasferito un'enorme quantità di denaro alla comunità imprenditoriale e quindi la domanda principale era se questa norma avrebbe avuto l'effetto

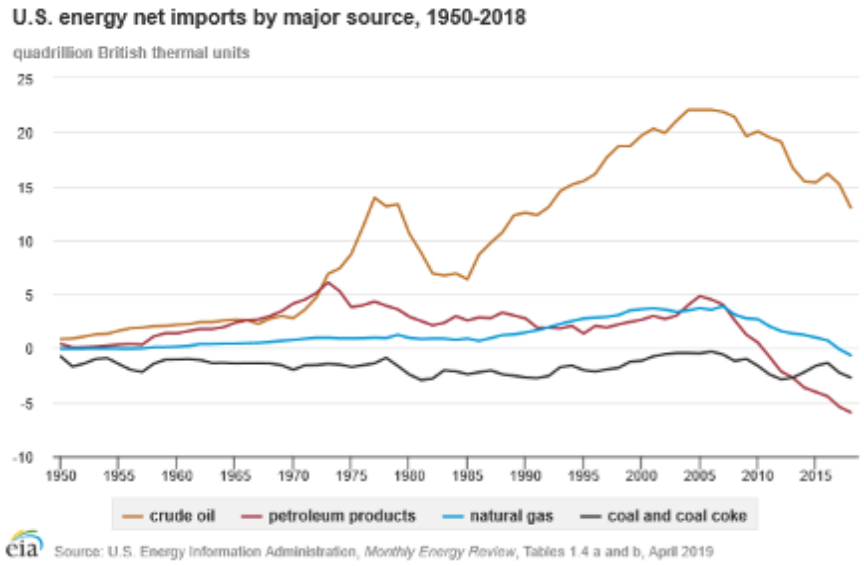
[18] 08/02/1982, "Message to the Congress Transmitting the Fiscal Year 1983 Budget", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-the-fiscal-year-1983-budget);

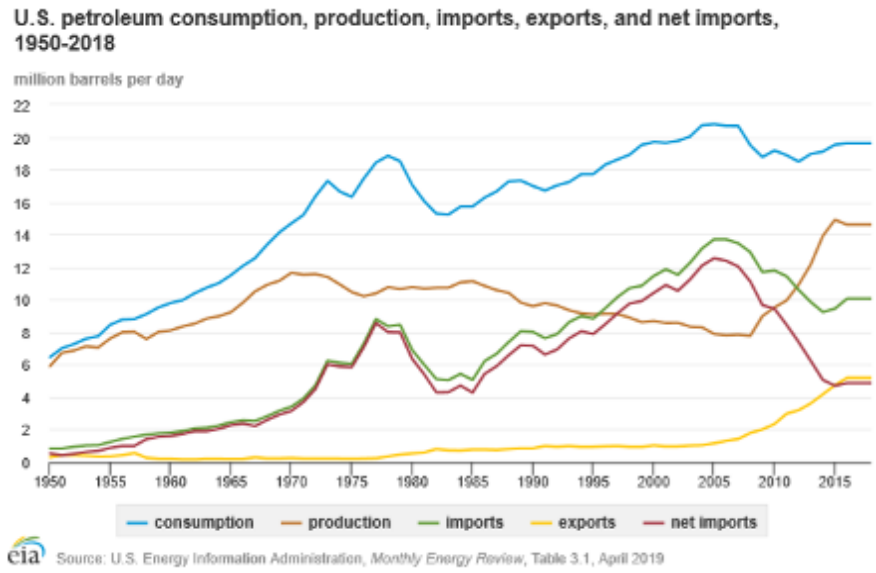
desiderato sugli investimenti da parte delle compagnie oppure no. L'amministrazione chiaramente sosteneva questa idea: Murray Weidenbaum, presidente del Council of Economic Advisers, disse al Congresso che l'economia stava andando sempre di più verso la stagnazione, in particolar modo in merito alla produttività e agli investimenti netti e che la colpa era delle tasse eccesive. Il prodotto interno lordo era diminuito del 4,5% nei primi tre mesi dal passaggio dell'ERTA e i tassi d'interesse erano giunti vicino al 20%. L'unica speranza per gli investimenti sembrava proprio l'ACRS che, come aveva promesso il Segretario del Tesoro Donald Regan, avrebbe portato ad un aumento della produttività e avrebbe stimolato la crescita economica (Easterbrook, 1982). In realtà, al di là dei meriti e dei difetti della teoria economica sostenuta da Reagan, non vi fu un aumento radicale degli investimenti negli anni Ottanta. La formazione netta di capitale fisso annuale si aggirava sul 3,5% del reddito totale negli anni Sessanta, sul 3,3% negli anni Settanta e sul 2,3% tra il 1981 e il 1987 (Morgan, 2015: 109).

A gennaio del 1982, il Presidente confermò quello che gli economisti stavano già dicendo da tempo, ossia il fatto che l'economia americana fosse in recessione. Questo però non lo spinse a proporre un aumento delle tasse, in quanto dava ancora la colpa alle conseguenze dei precedenti decenni di spese federali. Bisognava solo attendere che le sue riforme avessero effetto, e tutto si sarebbe sistemato, sosteneva il Presidente (Wilentz, 2008: 147). Tuttavia, sotto pressione da parte del suo capo dello staff James Baker e di David Stockman, oltre che i leader del Congresso, Reagan decise di diminuire i tagli alle tasse nel 1982 firmando il *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* (TEFRA), una misura che doveva portare ad aggiungere consistenti tasse federali sulla benzina. Questa misura portò a diminuire l'aliquota dell'imposta sui redditi più alti dal 70 al 50% da gennaio 1982 e fui poi anche sfruttata per offrire una serie di vantaggi alle imprese, come la svalutazione più rapida dei costi di capitale, un aumento dei crediti d'imposta sugli investimenti e alcuni benefici per i produttori di petrolio (Morgan, 2015: 106; Wilentz, 2008: 148). In realtà però, questo eliminò una serie di benefici fiscali alle imprese che il Congresso aveva promosso con l'ERTA; quindi la firma di questo atto venne vista da diversi sostenitori della *trickle-down economics*, oltre a molti imprenditori e politici repubblicani, come un auto-sabotaggio. Per loro, non avrebbe fatto altro che contribuire all'inibizione dell'espansione economica e alla riduzione del deficit pubblico (Morgan, 2015: 107).

A ottobre del 1983, il Segretario dell'Interno Watt diede le dimissioni, e un successivo scandalo più grande scoppiò a febbraio dell'1982, quando il capo dell'EPA, Anne M. Gorsuch Burford, licenziò Rita Lavelle, una pupilla di Edwin Meese III, a causa di presunti abusi del Superfund da 1,6 miliardi di dollari che il Congresso aveva approvato per la ripulitura d'emergenza nel caso di perdite di materiale

chimico e rifiuti pericolosi. Alcune settimane dopo, la stessa Gorsuch Burdford venne accusata, insieme a venti dei funzionari di più alto livello dell'agenzia, e quindi diede le dimissioni. Il tempismo di questo scandalo avvenne in buon momento per l'amministrazione Reagan perché riuscì ad attutirne le conseguenze. Nel 1983 iniziò un notevole miglioramento economico: il tasso d'inflazione, che all'inizio del 1981 era salito oltre l'11%, scese al 2%; il tasso di disoccupazione scese dal 9,6% nel 1983 al 7,5% del 1984; il tasso di crescita economica annuale passò da 4,5 a 7,2 %. Chiaramente, Reagan e i suoi sostenitori attribuirono il merito di tale miglioramento ai tagli fiscali del 1981. In realtà furono ovviamente diversi i fattori che contribuirono a tale miglioramento e, in parte, come disse anche Stockman, il recupero è parte del normale ciclo dell'economia, in parte i prezzi del petrolio diminuirono di circa un terzo tra il 1981 e il 1983, contribuendo alla riduzione del tasso d'inflazione (Wilentz, 2008: 170). Nella prima metà degli anni Ottanta, che si assegni il merito alle politiche di Carter o abcdi Reagan, non solo era migliorata la generale situazione energetica, ma il consumo di petrolio era anche diminuito del 10% e le importazioni di petrolio erano diminuite del 33% (Fehner & Hall, 1994: 40). È possibile vedere questa tendenziale diminuzione dei consumi e delle importazioni anche nelle seguenti tabelle fornite dall'*Energy Information Agency*:





L'inizio del secondo mandato presidenziale corrisponde solitamente ad un momento di cambiamento del personale della Casa Bianca, ma Reagan fece dei cambiamenti importanti anche prima della rielezione. All'inizio del 1984, il procuratore generale Smith venne sostituito perché decise di tornare a lavorare per il suo studio legale, e Reagan diede la posizione a Edwin Meese III. Circolarono presto indiscrezioni sul fatto che Meese avesse ricevuto favori o compensazioni finanziare da diversi individui per averli aiutati a ottenere posizioni all'interno del governo federale. Questo spinse Smith a nominare un consigliere indipendente temporaneo. Dopo aver condotto le indagini, il consigliere concluse che non vi erano abbastanza prove per imputare Meese, anche se, nel frattempo, l'*Office of Government Ethics* lo accusò di aver effettivamente violato l'etica della sua posizione. Le rivelazioni furono abbastanza gravi da portare ad un ritardo nella conferma della sua nomina, che avvenne solo a febbraio del 1985 (Wilentz, 2008: 177-178).

Un'area su cui Reagan poneva ancora particolare importanza era la deregolamentazione e la Casa Bianca tentò di continuare la lotta contro le 'manette' con cui il governo aveva legato le mani della crescita economica e della libertà d'impresa (Wilentz, 2008: 194). La deregolamentazione aveva però prodotto degli effetti indesiderati durante il suo primo mandato e rischiava di peggiorare solamente la situazione durante il secondo. Un analista dell'Urban Institute, una *think tank* con sede a Washington, disse poco dopo la fine dell'amministrazione Reagan: "*Now the very idea [of deregulation] seems disreputable. People at the outset of the Reagan administration thought we were drowning in government red tape. Now they think we're not being protected*" (Wilentz, 2008: 195).

La seconda riforma fiscale, il *Tax Reform Act* del 1986, semplificò la normativa fiscale e ridusse le tasse per i meno abbienti, rimuovendo o diminuendo contemporaneamente le detrazioni e gli altri

benefici fiscali a favore dei più abbienti. L'atto portò a diminuire le tasse al 60% della popolazione più povero e ad aumentarle al 15% più agiato. Per assicurarsi che questo non portasse ad un aumento consistente del deficit, l'atto compensò i tagli fiscali sul reddito degli individui con quello delle compagnie per circa 120 miliardi di dollari (Morgan, 2015: 108).

L'11 gennaio del 1989, Reagan pronunciò il suo discorso di commiato alla nazione. Al di là della retorica e della autocelebrazione della grandiosità del popolo americano, parlò dei due grandi trionfi della sua presidenza, ossia la ripresa economica, che aveva portato alla creazione di 19 milioni di posti di lavoro, e il rafforzamento dello spirito e dell'opinione che ponevano l'America come leader mondiale.[19]

4.4. Il "New Federalism" e il primato del mercato libero nel campo dell'energia

> *Sound public [energy] policy must be based on recognition of the Government's and the private sector's respective roles in energy production. The Federal Government's most direct impact in America's energy future arises from its position as the steward of the Outer Continental Shelf and (...) public controlled lands* (Parker *et al.*, 1981: 11).

Come sottolineato nei paragrafi precedenti, l'ideologia di Reagan e la sua devozione alla libertà d'impresa e al libero mercato giocarono un ruolo fondamentale in ogni aspetto della sua amministrazione. Il *New Federalism* di Reagan era una dottrina che voleva ridurre le regolamentazioni e trasferire le funzioni governative allo Stato e ai governi locali. Nel 1981, Reagan disse "*It is my intention to curb the size and influence of the Federal Establishment and to demand recognition of the distinction between the powers granted to the Federal government and those reserved to the states and people. All of us need to be reminded that the Federal government did not create the states; the states created the Federal government."*[20]

Il Presidente portò dei cambiamenti radicali nella politica energetica americana, che derivarono principalmente dalla sua ideologia conservatrice ed erano giustificati, come lui credeva, dal mandato

[19] 11/01/1989, "Farewell Address to the Nation", Reagan Foundation, (url pdf: https://www.reaganfoundation.org/media/128652/farewell.pdf);

[20] 20/01/1981, "Inaugural Address", Ronald Reagan – Presidential Library & Museum, (url: https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/inaugural-address-january-20-1981);

che gli era stato consegnato con le elezioni del 1980. Il settore coinvolto in modo più evidente del cambiamento fu quello del risparmio energetico e delle energie alternative (Kraft & Axelrod, 1984: 319). Nonostante la forte opposizione delle organizzazioni ambientaliste, del Congresso e del pubblico, che portarono anche alle dimissioni di alcuni alti funzionari nel 1983, negli anni Ottanta Reagan portò le politiche ambientali su una nuova strada (Kraft & Vig, 1984: 415). L'intervento di Reagan andò oltre quello dei presidenti precedenti, secondo cui la maggior parte delle regolamentazioni nuove imposte durante gli anni Settanta rappresentavano le pressioni da parte delle organizzazioni ambientaliste e dei consumatori, sostenute da un notevole cambiamento nell'opinione pubblica riguardo la protezione dell'ambiente (Kraft & Vig, 1984: 417). Inoltre, come già detto in precedenza nel terzo capitolo, la maggior parte della legislazione in questo settore nacque all'interno del Congresso più che da proposte effettive dell'amministrazione.

Nel tentare di sottolineare il cambiamento di rotta che l'amministrazione Reagan portò nel campo delle politiche energetiche, andrò prima ad analizzare brevemente l'ideologia alla base delle sue politiche, per poi sottolineare come le diverse aree che furono regolate da Carter furono liberate dai controlli da Reagan. Questa inversione di rotta può essere attribuita all'ideologia di Reagan, che come ripetuto spesso nei paragrafi precedenti, si trovava in linea con quella delle compagnie petrolifere. Il focus di questo ultimo capitolo e, dell'elaborato in generale, risiede nel ricercare la possibilità che l'industria petrolifera, e in particolare le *major* petrolifere, abbiano esercitato una certa influenza sulle politiche energetiche di Reagan. Nei sotto-capitoli successivi procederò quindi ad analizzare le politiche energetiche che vennero proposte e/o approvate dal Congresso e dal Presidente e a ricercare la percezione e la reazione dell'industria.

L'intenzione iniziale dell'amministrazione era quella di smantellare il Dipartimento d'Energia e porlo sotto il Dipartimento del Commercio e, per una piccola parte, sotto il Dipartimento dell'Interno, questo piano non andò a buon fine. L'amministrazione Reagan giunse così alla presidenza decisa a sfruttare quello che chiamava *New Federalism* per cambiare la relazione che si era sviluppata tra Washington e gli Stati nell'implementazione dei programmi federali negli anni Settanta. Il Presidente voleva dare agli Stati maggiori responsabilità e libertà decisionale nell'implementare i programmi, diminuire il supporto finanziario alle attività statali e diminuire l'influenza federale sul processo legislativo (Rosenbaum, 1987: 39).

Fino all'inizio dell'amministrazione Reagan, in materia di energia, il governo federale e i governi statali operavano in sfere separate ma cooperando. Se vi fu un forte aumento del coinvolgimento del governo federale nelle politiche energetiche con il presidente Carter, come visto nel

capitolo precedente, durante la presidenza di Reagan si assistette alla tendenza opposta. Reagan spinse gli Stati Uniti a produrre più energia e parlò delle grandi quantità di petrolio e gas naturale che si trovavano ancora nel territorio. L'amministrazione pensava che il settore privato dovesse condurre le ricerche applicate mentre il governo federale avrebbe dovuto condurre ricerche a lungo termine che erano troppo rischiose per il settore privato. Uno dei due punti fondamentali dell'approccio governativo di Reagan, fu proprio la decentralizzazione delle politiche energetiche. L'altro punto fondamentale era la sua profonda fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi (Axelrod & Wilson, 1991: 842; Narum, 1992: 42).

La direzione che l'amministrazione Reagan avrebbe preso in merito all'energia era già dettagliata nel rapporto prodotto dalla *task force* sulle politiche energetiche durante la campagna elettorale nel 1980, l'*Halbouty Report.* Il rapporto spingeva Reagan a porre fine al supporto federale allo sviluppo dei combustibili sintetici, accelerare lo sviluppo dell'energia nucleare, creare piani di fornitura d'emergenza basati sul settore privato, riempire la Strategic Petroleum Reserve il prima possibile ed eliminare i programmi federali di risparmio energetico. Spingeva anche per la liberalizzazione del petrolio e del gas, l'apertura delle terre federali alla possibilità di esplorazione e la riduzione dei pesanti standard ambientali (Katz, 1984: 135). L'inefficienza dei controlli federali esercitati fino a quel momento sul gas naturale, sul petrolio, sul carbone, sul nucleare, ecc. andò a confermare l'idea che l'efficienza potesse essere raggiunta solo in un mercato libero dove il consumatore poteva esercitare indipendentemente la sua scelta (MacAvoy, 1981).

Il Presidente aveva portato un fondamentale cambiamento di filosofia per quanto riguardava il ruolo del governo federale nel settore dell'energia ed era determinato a rimettere sotto controllo il budget come un passo necessario per la gestione dell'inflazione e la stagnazione economica. Il governo voleva quindi ridurre o eliminare le attività governative in area dove l'industria privata e il mercato libero potevano stabilire le priorità energetiche (Fehner & Hall, 1994: 33). Secondo Katz (1984: 136), la politica energetica dell'amministrazione si basava su: svincolare le compagnie petrolifere; ridurre l'organizzazione governativa sull'energia e gli strumenti da esso impiegati; fornire supporto all'energia nucleare, mentre si tagliano i fondi allo sviluppo di tutte le altre forme di energia; eliminare gli impegni presi dalle precedenti amministrazioni in fatto di qualità dell'ambiente, pianificazione energetica, risparmio e preparazione alle emergenze. La nuova strategia includeva anche l'eliminazione dei controlli governativi sui prezzi, che l'amministrazione credeva inibissero la produzione domestica di energia, e voleva incoraggiare il capitale privato, e non il governo federale, a dimostrate la fattibilità economica di determinate tecnologie. Il ruolo del governo federale era quello di supportare la ricerca e

lo sviluppo di tecnologie ad alto rischio, aree in cui il mercato privato non sarebbe intervenuto (Fehner & Hall, 1994: 33). Come dissero i collaboratori di Reagan, ancora prima della sua elezione:

> *Our opponents err when they say that the Reagan policy is nothing but "Turn the oil companies loose". As a gross over-generalization, that would be one portion of the policy, but we also want to turn the American people loose and the coal companies and the solar companies and the alcohol companies and the natural gas companies and the conservation companies and all of the American people and companies that contribute to our national development. (...) Of course the Reagan campaign believes that if you can spend $1 to save $2 worth of energy, you should do that. And we believe that there are many, many opportunities to do just that. But we also believe that you cannot dogmatically say that conservation, is always the cheapest answer. (...) what we do say is that we must allow the best solutions to come forward, unencumbered by arbitrary, and shifting, Government fiat.*[21]

A febbraio del 1981, il Segretario dell'Energia Edwards annunciò la creazione di una *Energy Policy Task Force* composta da 22 membri che dovevano consigliare il Presidente in materia di energia. La *taskforce* era composta sia da membri del settore privato sia da membri del settore pubblico. Il primo obbiettivo del gruppo era di creare il piano energetico. Il piano, chiamato *Securing America's Energy Future: The National Energy Plan* era drasticamente diverso rispetto ai piani della precedente amministrazione. I due principii alla base erano infatti l'*Economic Recovery Program*, che doveva ridurre le spese, le tasse e le regolamentazioni federali, e la fiducia dell'amministrazione che il mercato libero fosse più adatto a prendere decisioni in materia di politiche energetiche. Il National Energy Plan III del 1981, quindi, al posto di fornire un piano per l'azione legislativa in campo energetico, era più una dichiarazione della filosofia economica dell'amministrazione:

> *Increased reliance on market decisions offers a continuing national referendum which is a far better means of charting the nation's energy path that stubborn reliance on government dictates or on a combination of subsidies and regulations ... [F]ree markets will not work perfectly during a severe disruption…[but] they will work smoothly, with greater certainty, and ultimately more fairly than complex systems of price and allocation controls managed by the Government (*Parker *et al.*, 1981: 6).

Uno dei ruoli principali dell'amministrazione era quindi quello di aumentare la produzione energetica. Al contempo però il piano sottolineò come il governo federale non aveva l'obbligo di sostenere la ricerca e lo sviluppo di tecnologie nelle quali il settore privato non poteva permettersi di investire. Non

[21] Senza Autore, Senza Data, "$6.50-Quality of speech, or Carter inflation, Free market/energy lawyers=chastity/***** ** bordello, Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11471-11473, Box: 9;

doveva neanche intervenire per mantenere artificialmente bassi i prezzi dell'energia: "*social policy should not be confused with a sound energy policy"* (Fehner & Hall, 1994: 34). Essenzialmente, l'approccio di Reagan alla politica energetica è un ritorno al modo di vederla prima dell'embargo del 1973 (Parker *et al.*, 1981: 6). Anche a marzo del 1981, proponendo il budget federale per l'anno fiscale 1982, reiterarono che i problemi energetici della nazione avrebbero potuto essere risolti dagli individui e dalle industrie e non tramite l'aumento di spese e l'aumento di interferenza governativa nel mercato.[22]

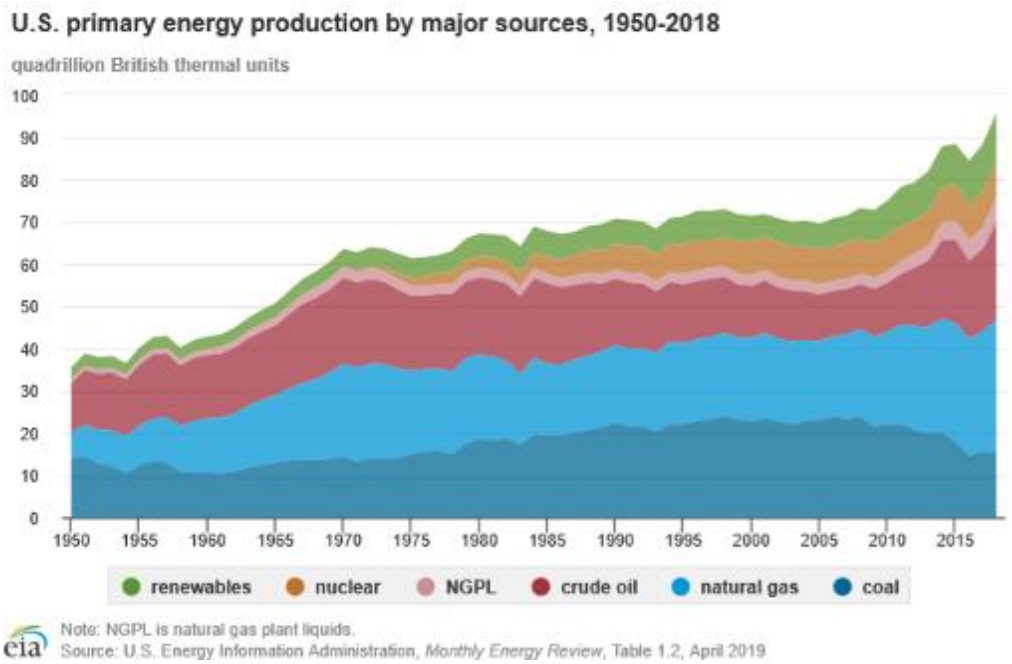
Il programma energetico di Reagan era meno esaustivo e forse più frammentario di quello di Carter. L'amministrazione seguì un percorso per trasferire il centro delle decisioni dal governo federale al governo statale, al settore privato e agli individui. Questo piano segnò la perdita di importanza dell'energia a livello governativo, diventando un problema che meritava solo una discreta attenzione e sottolineò l'idea che le politiche energetiche debbano essere asservite ad obbiettivi e filosofie economiche più ampie (Parker *et al.*, 1981: 1). In conclusione, la politica energetica di Reagan risultava come poco coerente e piena di falle. Andava a pesare fortemente sugli oppositori dell'amministrazione - ambientalisti e democratici liberali - e favoriva i suoi sostenitori - gli Stati occidentali e della *Sunbelt*, dove veniva prodotta energia, e i loro rappresentanti in Congresso, e l'industria nucleare (Katz, 1984: 145).

La nuova agenda energetica, come in realtà anche la maggiore parte delle politiche domestiche dell'amministrazione, venne perseguita principalmente tramite strategie amministrative più che con il passaggio dal Congresso. I vantaggi strategici di questo approccio facevano sì che i cambiamenti potessero essere diretti dalla Casa Bianca, producendo effetti più immediati, e che risultassero meno apparenti agli oppositori di un attacco diretto a statuti e norme. D'altro canto, questo tipo di processo bypassa quello che il normale processo di legittimazione politica nell'area congressuale (Kraft & Axelrod, 1984: 320). La strategia amministrativa consisteva in quattro componenti legate tra di loro: scelta di personale che fosse fedele, anche ideologicamente; una riorganizzazione del governo che potesse portare ad una centralizzazione delle politiche alla Casa Bianca e istituire cambiamenti all'interno dei dipartimenti e delle agenzie per rendere più facile la realizzazione dell'agenda presidenziale; tagli al budget; centralizzazione del controllo regolatorio per implementare gli obbiettivi economici e regolatori dell'amministrazione (Kraft & Vig, 1984: 426; Kraft & Axelrod, 1984: 321).

[22] 08/02/1982, "Message to the Congress Transmitting the Fiscal Year 1983 Budget", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-the-fiscal-year-1983-budget);

Come già spiegato, oltre al *New Federalism*, le riforme fiscali ebbero un ruolo centrale nelle politiche dell'amministrazione. Essa opponeva l'uso diretto di norme fiscali a sostegno di determinate fonti energetiche e credeva che la responsabilità spettasse al settore privato. Dal canto suo, l'industria petrolifera fu da sempre soggetta ad una serie di tasse che aumentavano notevolmente i costi di produzione e di vendita, tra cui la tassa sugli utili imprevisti, la *Superfund Tax* e le tasse sui derivati della raffinazione come benzina e gasolio. Indipendentemente dagli intenti originali, queste tasse divennero una fonte di fondi per i progetti del Tesoro e del Congresso. Di conseguenza, portavano a una distorsione del mercato, privavano i produttori di capitale per i propri investimenti e attività e creavano disincentivi alla produzione domestica di petrolio (Copulos, 1985). Nel 1986, Reagan presentando il quinto *National Energy Plan* parlò positivamente della situazione politica americana e di una nuova era di stabilità e sicurezza energetica. Disse che i prezzi del greggio erano diminuiti e che i benefici di questa diminuzione erano stati percepiti dai consumatori. Secondo il Presidente, gli Stati Uniti stavano utilizzando in maniera più produttiva l'energia che a sua volta proveniva da fonti maggiormente diversificate. *"Our renewed energy health is a testament to the ingenuity of the American people and the strength of American businesses, large and small. (...) We have reduced legislation, wherever and whenever possible. We have placed our confidence in the marketplace, rather than government, to make key economic decisions about energy."*[23] Effettivamente, come detto nel terzo capitolo, si assistette ad una diminuzione dei prezzi del petrolio proveniente dai paesi OPEC, quindi d'importazione, che veniva acquistato negli Stati Uniti. Questa diminuzione avvenne però a causa di equilibri interni ai paesi OPEC e mediorientali produttori di petrolio. Oltre a questo, la diminuzione di consumo di petrolio della prima metà degli anni Ottanta (tabelle p.114) derivò principalmente da fattori esterni e dalle conseguenze delle politiche di risparmio ed efficienza di Carter, più che da un aumento della produzione che, come più vedere nella seguente tabella, mostrò una diminuzione in tutti i principali settori e aumentò nuovamente solo dopo la metà degli anni Ottanta. Se vi fu un miglioramento dell'indipendenza energetica americana fu perché la diminuzione del consumo fu maggiore della diminuzione della produzione.

[23] 26/03/1986, "Message to the Congress Transmitting the Fifth National Energy Policy Plan, The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-the-fifth-national-energy-policy-plan);



4.4.1. I personaggi più influenti

Come già sottolineato nel primo capitolo, nel campo della politica domestica dopo il 1950, i dirigenti delle compagnie petrolifere erano spesso coinvolti nelle elezioni, particolarmente come donatori e sostenendo candidati che erano più amichevoli nei confronti dell'industria. Se le amministrazioni repubblicane furono tendenzialmente sempre più comprensive nei confronti degli interessi dell'industria, la presidenza di Reagan cercò, per esempio, di indebolire fortemente le regolamentazioni ambientali degli anni Settanta, in particolare con Anne Gorsuch a capo dell'*Environmental Protection Agency* e James Watt come Segretario dell'Interno. Fu James Watt a permettere lo sviluppo e lo sfruttamento delle terre federali sotto la sua giurisdizione. Negli anni Ottanta, le risorse energetiche sulle terre federali furono aperte per lo sviluppo e le normative ambientali vennero resse più flessibili per soddisfare gli interessi dell'industria. A volte Reagan era anche palesemente aperto riguardo il suo approccio, ma l'energia non era al centro della sua agenda presidenziale. Durante questi anni, alcuni personaggi esemplificarono la vicinanza dell'industria petrolifera e di *Big Oil* alla Casa Bianca (Black, 2017). Reagan scelse per esempio come Vicepresidente George H.W. Bush, un politico repubblicano che aveva fatto la sua fortuna con il petrolio in Texas.

Nell'autunno del 1980, Reagan creò una *task force* che doveva occuparsi della transizione nel settore energetico. A capo dell'*Energy Policy Advisory Group* venne messo Michael T. Halbouty, che rifletteva le credenze di Reagan in merito alla disponibilità di petrolio americano e alla sconvenienza

del risparmio energetico (Kraft & Vig, 1984: 423: Isser, 1996: 160). Il suo vice era James B. Atkins, che aveva lavorato come avvocato per uno studio legale di San Francisco e nei cinque anni precedenti si era occupato della lotta alla legislazione in materia di vendita forzata in un comitato creato dall'industria petrolifera (Donahue, 1990: 75). Selezionò così 16 persone che potessero far parte di questo gruppo e tra di esse vi erano anche John Bookout, presidente della Shell, e H. J. Haynes, membro del CdA della Standard Oil of California (Donahue, 1990: 55, Martin, 1981). Il gruppo produsse un rapporto finale da consegnare al nuovo presidente. Nel rapporto si diceva, che in materia di petrolio e gas, al posto dell'ostilità e dell'antagonismo nei confronti dell'industria bisognava adottare un atteggiamento più positivo e almeno 'obbiettivo'. Un punto chiave doveva essere utilizzare personale con esperienza nel campo (Donahue, 1990: 57).

Michael T. Halbouty venne definito il 'guru dell'energia' di Ronald Reagan. Halbouty era stato inizialmente attratto dal patriottismo di Reagan e dalla sua tesi che meno governo fosse meglio e già agli inizi degli anni Settanta iniziò ad esprimere fortemente la sua opinione in merito al forte ruolo di decisore che il governo stava svolgendo nel campo dell'energia:

> *Unless there is a change of political climate and attitude in this country, the trend toward a weakened domestic oil and gas industry will continue. Today* [1973] *the government nullifies the law of supply and demand with threats to increase imports or open the valves on federal offshore oil at the slightest mention of price increases demanded by rising costs. Furthermore, our industry has been harassed and abused in many ways, by continuous, ill-conceived government regulations and restrictions. Frankly, it is remarkable, and to its credit, that the industry has not wilted under the constant harassment by the bureaucrats in Washington* (Donahue, 1990: 17).

In conclusione, quello che voleva l'industria era la completa libertà di decidere i prezzi a cui vendere tali risorse. "*Oilmen believed that Ronald Reagan would treat them differently"*, disse Halbouty, che nel 1976 fu un delegato di Reagan alla *convention* del Partito Repubblicano. Anche dopo la sconfitta di Reagan alle primarie repubblicane, i due rimasero in contatto e Reagan lo chiamava spesso per consultarsi sul tema dell'energia. Ogni volta che ne aveva l'opportunità, Halbouty gli ricordava quali fossero le misure da prendere, ossia i punti su cui l'industria petrolifera aveva premuto per anni, ossia liberalizzazione totale del petrolio e deregolamentazione del gas naturale, concessioni *offshore* e accesso ai terreni pubblici per l'esplorazione (Donahue, 1990: 52).

All'inizio della sua presidenza, l'agenda politica di Reagan veniva dettata quindi dalle vedute conservatrici dei suoi consiglieri e collaboratori, tra cui Halbouty e James G. Watt, e dalla *Heritage*

Foundation (Kraft & Vig, 1984: 423). "*The Heritage Foundation has been working to advance the principles of free enterprise, limited government, individual freedom, traditional American values, and a strong national defense.*"[24] Fondata nel 1973, conduce le sue attività principalmente grazie al sostegno economico ricevuto da donatori. Tramite il database *Conservative Transparency*, si riesce parzialmente a risalire ad alcuni dei donatori più rilevanti. Questo database utilizza informazioni pubblicate dall'Internal Revenue Service, dalla Federal Election Commission e dagli stessi donatori, in quanto per la maggior parte delle organizzazioni no profit è obbligatorio per legge dichiarare le donazioni in uscita[25]. Il database non include informazioni prima del 1985, ma è possibile dedurre che tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta non vi siano stati grandi cambiamenti tra i donatori, in quanto le politiche sostenute dalla fondazione non cambiarono, come anche la situazione politica. Nella seguente tabella ho elencato le donazioni ricevute solo durante gli anni della presidenza Reagan. È possibile tuttavia che non siano presenti tutti i donatori, in quanto le informazioni a cui ha accesso il database sono solamente le informazioni pubbliche.

Anno	Donatori	Somma donate
1985	John M. Olin Foundation	$395'935
1985	Sarah Scaife Foundation	$885'000
1986	John M. Olin Foundation	$400'000
1986	The Lynde and Harry Bradley Foundation	$250'000
1986	The Carthage Foundation	$50'000
1986	Charles G. Koch Charitable Foundation	$5'000
1987	John M. Olin Foundation	$561'500
1987	The Lynde and Harry Bradley Foundation	$760'000
1987	The Carthage Foundation	$50'000
1987	Charles G. Koch Charitable Foundation	$5'000

[24] https://www.heritage.org/about-heritage/impact;
[25] http://conservativetransparency.org/about/;

1988	John M. Olin Foundation	$500’000
1988	The Lynde and Harry Bradley Foundation	$856’000

Tutte queste fondazioni sostenevano in generale quella che era una politica conservatrice e favorevole all’industria e due in particolare erano legate all’industria petrolifera. La *Charles G. Koch Charitable Foundation* era una delle fondazioni caritatevoli che vennero create dai fratelli Koch della Koch Industries, compagnia che si occupa principalmente della produzione di energia e della raffinazione di petrolio. La *Sarah Scaife Foundation* e la *Carthage Foundation* sono due associazioni no profit create da Richard Mellon Scaife, un uomo d’affari americano con forti investimenti nella Gulf Oil, compagnia che la sua famiglia contribuì a fondare. Scaife venne chiamato dal Washington Post il ‘padre fondatore della destra’ e diversi dei gruppi che andò a finanziare, anche tramite le sue diverse fondazioni, costituivano l’infrastruttura che aiutò Reagan a dare inizio alla nuova era repubblicana nel 1980 (Kaiser & Chinoy, 1999).

La relazione tra Ronald Reagan e la *Heritage Foundation* fu abbastanza stretta; come disse la stessa fondazione: “*It's hard to tell the story of one without much of the other's*” (Blasko, 2004) La fondazione era la *think tank* a cui si affidava maggiormente il Presidente e, dal canto suo, Reagan era la rappresentazione di tutti gli ideali che essa sosteneva. Questa relazione iniziò ufficialmente nel 1980 quando la fondazione fornì al team di transizione un rapporto dettagliato sulle politiche che raccomandavano. Questo rapporto, *Mandate for Leadership*, aiutò il Presidente a realizzare la sua visione di un’economia che non opprimesse le persone con alte tasse e norme; anche per questo, diede una copia del rapporto ad ogni membro del suo gabinetto. Il risultato fu che durante la sua amministrazione più di un terzo delle raccomandazioni fatte nel rapporto vennero adottate o almeno venne tentato di farle approvare. Anche durante il suo secondo mandato, il Presidente si rivolse alla fondazione per supporto e, durante il suo secondo discorso inaugurale, proclamò tra gli obbiettivi della sua amministrazione 22 delle proposte specifiche che la fondazione aveva fatto nel suo secondo rapporto, *Mandate for Leadership II: Continuing the Conservative Revolution* (Blasko, 2004). Anche il New York Times disse: “*While the wording of the president's speech and the foundation's document were different, many of the proposals were strikingly similar*” (Gailey & Hunter, 1985). “*Ronald Reagan was one of the best friends The Heritage Foundation ever had. We will miss him*”, dissero alla Fondazione che, pur sottolineando di non potersi prendere interamente il merito per i raggiungimenti di

Reagan durante la sua presidenza, sottolineò che il Presidente avesse chiaramente preso in seria considerazione le proposte della stessa fondazione (Blasko, 2004).

Per quanto riguarda invece il personale scelto che venne messo a capo dei vari dipartimenti e agenzie, dopo essere stato eletto alla presidenza, Reagan nominò James B. Edwards come Segretario all'Energia. Edwards era un forte sostenitore dell'energia nucleare e del mercato libero per l'energia. La sua nomina segnò un forte cambiamento rispetto all'importanza che dava l'amministrazione Carter alle politiche energetiche (Fehner & Hall, 1994: 33). Il 5 novembre del 1982 a Edwards succedette Donald P. Hodel come Segretario dell'Energia. Anche egli affermò che credeva che il governo federale dovesse giocare un ruolo minore nel regolare e controllare i mercati energetici, ma che doveva comunque avere una responsabilità nel proteggere la salute pubblica e l'ambiente. Secondo lui, il principale problema energetico degli Stati Uniti era la dipendenza dal petrolio straniero (Fehner & Hall, 1994: 37). A gennaio del 1985, John S. Herrington venne nominato come il nuovo Segretario dell'Energia. Le priorità di Herrington corrispondevano a quelle di Hodel e credeva che la politica energetica americana fino alla fine del secolo dovesse essere focalizzata sul raggiungere tre obbiettivi: stabilità energetica, sicurezza energetica, forza energetica (Fehner & Hall, 1994: 41). Nel 1985, Herrington portò al licenziamento del capo dell'*Economic Regulatory Agency*, un'unità del Dipartimento dell'Energia, dopo che il Segretario si rifiutò di accettare una proposta per l'ampliamento del perseguimento penale delle compagnie petrolifere che avevano ottenuto oltre 6 miliardi di dollari in sovrapprezzi quando ancora prezzi erano sotto il sistema di controlli governativi (Hershey, 1985b). I funzionari del Dipartimento sottolinearono come il taglio dell'80% nei fondi rese molto difficile la loro capacità di perseguire i casi. Paul Bloom, che intentò molte di queste cause disse: "*The administration appears to be the handmaiden or errand-boy of the industry"* (Jaroslovsky, 1981). Robert Teeter disse che la reputazione dell'amministrazione non sarebbe stata in pericolo con il pubblico e che la sua vicinanza agli interessi dell'industria non sarebbe stata messa eccessivamente in dubbio, finché fosse riuscita ad inserire le sue idee pro-industria nel contesto di un pacchetto economico più ampio (Jaroslovsky, 1981). Herrington disse così, mostrando la sua forte contrarietà alla ripresa del perseguimento penale: "*This is 12 years after the initial legislation. (...) You can't blame them [the ERA lawyers] for being inventive. But this is 1985"* (Hershey, 1985b).

4.4.2. Il cambiamento del personale e la riorganizzazione delle agenzie e dei dipartimenti

Le politiche sul personale nel Dipartimento dell'Energia implicarono principalmente la riduzione dello staff, il trasferimento di funzionari, la riorganizzazione di uffici, e l'affidarsi a

funzionari con relativamente poca esperienza per portare avanti i programmi voluti dal Presidente. Queste politiche ebbero dei prevedibili effetti sulle operazioni; in particolar modo, la perdita di personale con esperienza nel campo del risparmio energetico e delle energie alternative (Kraft & Axelrod, 1984: 322). La strategia dell'amministrazione Reagan si incentrava su due punti fondamentali: il primo implicava la riorganizzazione interna di determinati dipartimenti ed agenzie e l'eliminazione di alcuni uffici all'interno delle stesse; il secondo era l'eliminazione di sovrapposizioni delle responsabilità (Kraft & Vig, 1984: 428).

L'amministrazione si insediò nel 1981 con la speranza di riuscire ad abolire il Dipartimento dell'Energia (Katz, 1984: 142). L'assenza di forti crisi energetiche dal 1979 contribuì all'affievolirsi di quel senso di urgenza di intervento nel campo energetico che si aveva prima (Parker *et al.*, 1981: 43). Nel NEP III non si nominava neanche il DOE, ma solo il Dipartimento dell'Interno (Parker *et al.*, 1981: 44). A maggio del 1982, nel suo messaggio al Congresso allegato alla presentazione del disegno di legge per la riorganizzazione delle attività federali in materia di energia, ossia il *Federal Energy Reorganization Act*, Reagan ricordò che il modo migliore di far fronte alle necessità energetiche della nazione fosse quello di aumentare l'affidamento che si faceva al mercato. Secondo il Presidente, l'effetto che ebbe la creazione del Dipartimento d'Energia fu devastante: "*Ill-conceived regulations have impeded development of new energy sources, discouraged conservation, and distorted distribution. Subsidy programs created artificial demand for energy technologies that could not stand the market test. The drain on Federal resources grew almost beyond control.*"[26] Il Dipartimento dell'Energia sarebbe stato così abolito e le sue funzioni principali sarebbero state trasferite al Dipartimento del Commercio, in particolare all'interno di un'agenzia semiautonoma dal nome Energy Research and Technology Administration. Mentre le principali funzioni dovevano andare al Dipartimento del Commercio, le responsabilità riguardo l'implementazione delle norme, affidate fino a quel momento alla Federal Energy Regulatory Commission, dovevano essere trasferite al Dipartimento di Giustizia. Questa decisione andava contro il volere del Segretario dell'Interno Watt, che aveva premuto perché le funzioni fossero assegnate al suo Dipartimento. Il Segretario dell'Energia Edwards non mostrò invece opposizione al provvedimento, anche se era ben noto che concordasse con il Segretario Watt (Raines, 1981b). Nonostante l'amministrazione avesse reiterato più volte di volere procedere a tale eliminazione, il Congresso si mostrò sempre riluttante. Visto che questo obbiettivo

[26] 24/05/1982, "Message to the Congress Transmitting Proposed Federal Energy Reorganization Legislation", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-proposed-federal-energy-reorganization-legislation);

diventò chiaramente difficile da ottenere, i tentativi di riorganizzazione vennero fatti proprio attraverso quelle strategie amministrative precedentemente nominate (Kraft & Axelrod, 1984: 326). Gli sforzi dell'amministrazione si concentrarono ancora di più sulla riorganizzazione interna del Dipartimento, ossia la riduzione delle responsabilità, dello staff e dei fondi (Katz, 1984: 142; Narum, 1992: 43). Le responsabilità all'interno del Dipartimento d'Energia furono ridivise e alcuni dei funzionari vennero rimpiazzati da persone più in linea con l'ideologia della nuova amministrazione (Trebbe, 1982; Narum, 1992: 40). Questo portò per esempio alcuni funzionari dell'agenzia, che si occupavano di energie alternative e risparmio energetico, a dire che l'amministrazione stesse tentando di eliminare i programmi "*without public knowledge, understanding, participation, involvement or oversight"* (Kraft & Axelrod, 1984: 326). Inoltre, vi furono numerose accuse di riorganizzazioni interne del personale, volte principalmente a rimuovere funzionari più anziani che non erano a favore di Edwards (*ibidem*).

La reticenza del Dipartimento e del personale ad applicare le modifiche richieste dall'amministrazione Reagan in materia di riduzione del personale e dei fondi, nonché di riorganizzazione interna delle attività, venne rimarcata all'amministrazione anche da persone esterne al governo. Ciò si può vedere nelle lettere inviate dallo studio legale *Andrews, Kurth, Campbell & Jones*, studio legale che operava in diversi Stati americani e che aveva tra i suoi clienti anche compagnie petrolifere, tra cui Alaska Interstate Company, El Paso Natural Gas Company, General Crude Oil Company e Petro-Tex Chemical Corp. Nel memorandum inviato (Appendice 2) evidenziano come il Dipartimento stesse tentando di combattere le politiche dell'amministrazione, in particolare in merito alla riduzione del personale e alle azioni penali nei confronti delle compagnie. A prova di ciò allegarono alcuni articoli di giornale, dicendo: "*In addition, the press and certain members of Congress have been attempting to convince the public that massive additional refunds can be returned to consumers, that new violations can be prosecuted and that a large number of very promising cases can be successfully completed."*[27]

Il punto centrale dell'amministrazione fu nominare funzionari fedeli e impegnati a portare avanti i piani del Presidente. La strategia di Reagan era infatti fondata "*on the appointment of loyal and determined policy officials [and the] penetrated administrative operations by grabbing hold of spending, regulatory, and personnel decisions*" (Kraft & Axelrod, 1984: 321). Oltre all'allineamento

[27] "Memorandum, Subject: Department of Energy Efforts to Block Presidential Budget Directives", allegato alla lettera inviata da Michael F. Butler di *Andrews, Kurth, Campbell & Jones* a F.S.M. Hodsoll in data 11/03/1981, Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Baker, James A.: Files, Folder Title: Department of Energy [Also Synfuels Corp. 1], Box: 2, (url: https://www.reaganlibrary.gov/sites/default/files/digitallibrary/smof/cos/bakerjames/box-002/40-028-6914302-002-001-2016.pdf);

ideologico, le nomine vennero offerte a persone che dalle precedenti amministrazioni sarebbero state scartate perché non abbastanza qualificate, per conflitti d'interesse o per aperta ostilità nei confronti della missione dell'agenzia che andavano a guidare. Gli individui venivano selezionati accuratamente e controllati per la loro purezza ideologica e venivano formati dalla Casa Bianca e non dallo staff professionale dell'agenzia. I nuovi funzionari dell'EPA e del Dipartimento dell'Interno vennero reclutati principalmente dal settore privato e dalle industrie che avrebbero dovuto regolare. Per esempio, Robert Perry, consigliere generale dell'EPA, aveva lavorato come avvocato per la Exxon dal 1969 al 1981 (Kraft & Vig, 1984: 427). Gli ambientalisti si lamentarono anche per la nomina di James G. Watt a Segretario dell'Interno, perché ritenevano che fosse più interessato a sfruttare i terreni federali piuttosto che a conservarli. Il Presidente, già durante la campagna elettorale, aveva promesso che avrebbe trovato delle nomine che fossero meno ostili nei confronti dell'industria: la protezione delle risorse ambientali nelle terre federali venne assegnata a persone che erano precedentemente impiegate dall'industria del legname, del carbone e del petrolio, mentre il lavoro di protezione della qualità ambientale andò a persone che sostenevano un maggior uso di carbone e del nucleare e l'applicazione di standard di qualità dell'aria e dell'acqua più bassi per l'industria. Le principali agenzie in materia di ambiente (il Dipartimento dell'Interno, il Council on Environmental Quality e l'EPA) erano l'esempio maggiore di quella nuova politica sulle nomine. Per esempio, Robert L. Burford, amministratore dei 470 milioni di acri del Bureau of Land Management, era un legislatore del Colorado che aveva proposto un disegno di legge che proponeva il ritorno delle terre federali sotto il controllo dello Stato o sotto il controllo privato. Investitori o dirigenti delle compagnie minerarie, petrolifere e del gas naturale avevano posizioni importanti all'interno del Forestry Service, dell'Office of Strip Mining e del Dipartimento dell'Energia. Gli ambientalisti erano anche preoccupati dai tagli al personale del *Council on Environmental Quality*, che definivano come "*the environmental conscience of the executive branch*" (Raines, 1981a). Uno dei nuovi membri del consiglio, W. Ernst, riteneva che il pendolo stesse oscillando da troppo a favore degli ambientalisti e che bisognasse lasciare un po' di spazio d'azione all'industria perché potesse rimettere in marcia il paese (*ibidem*).

Oltre alle sostituzioni, l'amministrazione operò anche dei forti tagli al numero di dipendenti delle diverse agenzie. Per esempio, il numero di personale a tempo pieno in posizioni permanenti all'*Office of Conservation and Renewable Energy* passò dal 385 nel 1980 a 309 nel 1982 (Kraft & Axelrod, 1984: 321) e i dipendenti dell'EPA passarono da 14.269 a gennaio del 1981 a 11.474 a novembre del 1982 (Kraft & Vig, 1984: 427).

4.4.3. I controlli sul petrolio e sul gas naturale

La condizione energetica all'inizio degli anni Ottanta non era in nessun modo comparabile a quella degli anni Settanta. La produzione di greggio domestica fu aumentata dalla produzione del giacimento di *Prudhoe Bay* e nel decennio crebbe fino a raggiungere approssimativamente 10 milioni di barili per giorno, abbastanza per coprire il 75% del fabbisogno americano di petrolio. La produzione di gas naturale era rimasta abbastanza costante dal 1975; le importazioni di petrolio nel 1982 erano scese del 36% (Narum, 1992: 43; Rosenbaum, 1987: 12). Già nel 1982, il prezzo del petrolio era però sceso a 29 dollari al barile e il mondo stava iniziando ad essere sommerso dal petrolio. Al contempo gli americani consumavano (nel 1982), solo 14,8 milioni di barili al giorno, a differenza dei 18,8 milioni del 1978 (Donahue, 1990: 85). In riferimento all'andamento della produzione, del consumo e dell'importazione di petrolio, si può consultare il grafico a pagina 114.

Da candidato Reagan disse che '*there is more oil in Alaska than there is in Saudi Arabia*' e con la liberalizzazione del petrolio sarebbero stati in grado di produrre abbastanza petrolio da diventare autosufficienti per cinque anni. Non è stato però trovato nessun esperto di energia che fosse d'accordo con questa affermazione (Katz, 1984: 136). Il piano di Reagan iniziava con la riduzione della stessa pianificazione. Non ci sarebbero più state opere su larga scala come il *Project Indipendence,* proposto da Nixon e portato avanti da Ford negli anni Settanta. Secondo l'amministrazione, queste limitazioni non erano necessarie perchè "*quantitative levels for production, consumption or even importation of energy are not objectives in themselves*". L'equilibrio innato dell'economia, al quale bisognava ritornare, non sarebbe stato ristabilito da ulteriori interventi governativi, ma solamente lasciando che gli americani avessero la libertà di fare scelte individuali e informate. I mercati dovevano essere liberi dai controlli e dalla normazione per poter funzionare; le normative sul gas naturale e sull'elettricità dell'epoca, come anche gli standard sulle emissioni di carbone che ne inibivano l'uso, rendevano impossibile il corretto funzionamento dei meccanismi mercato. Reagan voleva quindi rimuovere questi blocchi all'uso efficiente delle risorse energetiche e far sì che solo le risorse a costo più basso venissero prodotte (MacAvoy, 1981).

Appena entrato alla Casa Bianca mosse i primi passi per arrivare alla liberalizzazione dei prezzi del petrolio. Questo precedette di soli sette mesi la scadenza imposta dal Presidente Carter quando approvò gli emendamenti all'EPAA. Secondo il Congressional Budget Office, la conseguenza immediata della liberalizzazione dei prezzi sarebbero stati ulteriori 8 miliardi di dollari in gettito fiscale, mentre altre stime sostenevano che le compagnie avrebbero ricevuto all'incirca 3,6 miliardi di

dollari dal denaro che avrebbero pagato i consumatori subito dopo la liberalizzazione del mercato (Katz, 1984: 137). L'argomento principale a sostegno della liberalizzazione del petrolio era infatti quello che avrebbe creato fondi che sarebbero potuti andare a sostenere l'esplorazione di nuove risorse di cui il paese aveva disperatamente bisogno per combattere la propria dipendenza dal petrolio importato (Donahue, 1990: 86). Con la liberalizzazione venne anche eliminato l'obbligo alle grandi compagnie petrolifere di vendere ai raffinatori più piccoli e il Segretario Edwards chiarì da subito che le raffinerie indipendenti non avrebbero ricevuto aiuti particolari dal governo federale (Isser, 1996: 161). Questa politica avrebbe inoltre promosso un uso più efficiente del petrolio e ne avrebbe diminuito il consumo (Parker *et al.*, 1981: 15). Il Presidente il 28 gennaio del 1981 emise l'ordine presidenziale 12287:

> *I am ordering – effective immediately – the elimination of remaining Federal controls on U.S. oil production and marketing. For more than nine years, restrictive price controls have held U.S. oil productions below its potential, artificially boosted energy consumption, aggravated our balance of payments problems and stifled technological breakthroughs. Price controls have also made us more energy-dependent on the OPEC nations – a development that has jeopardized our economic security and undermined price stability at home. (...) Ending price controls is a positive first step towards a balanced energy program – a program free of arbitrary and counterproductive vigorous – one designed to promote prudent conservation and vigorous domestic production.*[28]

Secondo l'ufficio stampa della Casa Bianca, le conseguenze sarebbero un forte stimolo alla produzione di energia domestica e al risparmio energetico, come era stato dimostrato dall'aumento di trivellazioni che seguì la precedente liberalizzazione graduale. Questo avrebbe eliminato anche un programma regolatorio che pesava enormemente sul settore privato, a cui imponeva requisiti in materia di fornitura di informazioni che risultavano particolarmente onerosi per i membri più piccoli dell'industria.[29]

"*The big oil companies finally have a friend in the White House"* disseJames McClure, il senatore repubblicano dell'Idaho che dal 1981 al 1987 fu a capo del Senate Energy Committee; egli

[28] 28/01/1981, "Statement on Signing Executive Order 12287, Providing for the Decontrol of Crude Oil and Refined Petroleum Products", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-executive-order-12287-providing-for-the-decontrol-crude-oil-and-refined);

[29] Office of the White House Press Secretary, 27/01/1981, "Fact Sheet on Decontrol of U.S. Oil Production and Marketing", The White House, Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Baker, James A.: Files Folder Title: [Department of Energy] Energy (1) Box: 2, (url pdf: https://www.reaganlibrary.gov/sites/default/files/digitallibrary/smof/cos/bakerjames/box-002/40-028-6914302-002-003-2016.pdf)

scrisse ai dirigenti generali di 15 delle più grandi compagnie petrolifere. La liberalizzazione aveva liberato le compagnie, ma McClure gli chiese di non abusare della loro nuova libertà e di non fare cambiamenti drastici che avrebbero portato ad un'interruzione della catena di fornitura (Jaroslovsky, 1981). Quasi subito le grandi compagnie annunciarono aumenti dei prezzi: Texaco, Gulf Oil, Mobil e Union Oil Company of California annunciarono che avrebbero aumentato il prezzo all'ingrosso di tre centesimi al gallone. Anche altre compagnie, tra cui Exxon, Shell Oil Co. e Sun Co., annunciarono aumenti nei prezzi all'ingrosso della benzina e del gasolio per riscaldamento. La Texaco sostenne che l'aumento dei prezzi era dovuto solamente ad un aumento del prezzo del greggio, mentre la Standard Oil of California disse che la sua decisione di aumentare il prezzo della benzina di 0,6 dollari al gallone e del gasolio per riscaldamento di 0,5 dollari al gallone era il risultato della politica di liberalizzazione dei prezzi del governo. Nella prima settimana dalla rimozione dei controlli, il costo del greggio statunitense aumentò di 4 dollari al barile, riavvicinandosi ai prezzi del mercato internazionale (Associated Press, 1981). L'amministrazione vide questo avvenimento come un effetto sfortunato ma necessario del tentativo di rendere l'America indipendente dal punto di vista energetico. Rimuovere i controlli avrebbe riportato l'industria a rendere il paese forte ed autosufficiente (Jaroslovsky, 1981).

Durante un'intervista presso ABC News, Ed Rotschild, il vicedirettore di *Citizen/Labor Energy Coalition*, parlò degli effetti della liberalizzazione dei prezzi del petrolio:

> *Oil decontrol has raised the price of oil and other energy sources in the United States to cartel levels. It's forced Americans to pay much more for their oil. As a result, we've had inflation, recession, unemployment, all of the negative consequences of increasing oil prices above competition levels. If this is a success, I'd hate to see what the Administration would define as a failure.*[30]

A marzo del 1982, il Presidente pose il veto su un disegno di legge che gli avrebbe concesso il potere di allocare le risorse petrolifere nel caso di gravi carenze causate da un embargo o da un'altra emergenza. A spiegazione del veto, Reagan disse che non necessitava né desiderava tale potere, anche viste le precedenti esperienze simili (Hershey, 1982). La maggior parte delle *major* petrolifere, tra cui Mobil, Gulf Oil, Shell, Sun Oil, Ashland Oil e Chevron, insieme a molti produttori e raffinatori indipendenti volevano che il Presidente firmasse il disegno di legge, poiché sostenevano che l'industria avrebbe poco probabilmente potuto sperare per una legge migliore e che altrimenti si sarebbero creati programmi di allocazione diversi in ogni Stato. Altre compagnie, come Amoco, Marathon, Getty e

[30] Radio TV Reports Inc., 04/10/1983, "ABC News - Administration Energy Policy Criticized", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: 11469, 11470, Box: 7

Cities Service, anch'esse accompagnate da alcuni indipendenti, sostenevano il veto del Presidente sulla base del fatto che fosse il mercato a dover allocare le risorse (Wiese, 1982).

Un'altra decisione importante riguardava la deregolamentazione dei prezzi alla fonte del gas naturale. Dalla metà degli anni Cinquanta, i controlli sui prezzi alla fonte del gas naturale avevano danneggiato l'efficienza del sistema energetico, più di quelli sul petrolio. La normazione spinse i prezzi del gas naturale sotto il livello al quale l'offerta è uguale alla domanda, causando delle carenze durante i periodi più caldi dell'anno e il passaggio delle industrie all'uso di greggio. Coloro che trassero beneficio da ciò furono gli importatori di petrolio. Dal punto di vista dell'efficienza di mercato quindi la scelta corretta sarebbe stata procedere con una liberalizzazione dei prezzi del gas naturale, ma l'amministrazione non spinse mai fortemente per questa iniziativa. Nel piano energetico del 1981, disse semplicemente che stava valutando varie opzioni per le future politiche in materia di gas naturale (MacAvoy, 1981). Anche nel IV piano energetico nazionale (NEPP) del 1983, l'amministrazione si espresse a favore della deregolamentazione dei prezzi del gas naturale alla fonte:

> *Within the framework, decontrol of all natural gas prices at the wellhead by a date certain is critically important to achieving a decrease in natural gas prices after legislation is enacted and to maintaining gas prices at a level that is lower than what would result from continued governments controls. (...) The Administration will continue to work closely with Congress to obtain passage of natural gas decontrol.*[31]

Con poche possibilità di miglioramento dell'efficienza del sistema del gas naturale e quello dell'elettricità, Reagan vide come indispensabile migliorare almeno quella del settore petrolifero. Propose quindi di espandere la conservazione di greggio per proteggere il paese da possibili futuri embarghi (MacAvoy, 1981). L'amministrazione sottolineò poi che la decisione di non sostenere più il consumo di petrolio doveva essere collegata alla decisione di non sostenere neanche il consumo delle sue alternative (Parker *et al.*, 1981: 16). La politica energetica dell'amministrazione in merito al petrolio non riguardava solo quello, ma è rilevante nel contesto più ampio della perdita di importanza del tema dell'energia in generale (Parker *et al.*, 1981: 17).

Tra i punti principali che emersero dal piano energetico di Reagan vi era il fatto che la riduzione delle importazioni di petrolio non fosse la forza trainante della politica energetica. Le necessità dell'economia, dettate dal mercato, erano ciò che avrebbe dovuto controllare le importazioni di

[31] U.S. Department of Energy, 10/1983, "The National Energy Policy Plan – A Report to the Congress Required by Title VIII of the Department of Energy Organization Act (Public Law 95-91)", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11469, 11470, Box: 7;

petrolio, in quanto ogni altra decisione sarebbe stata economicamente inefficiente. Un altro punto era il fatto che la pianificazione governativa in campo energetico risultava controproducente dal momento che il governo non aveva le conoscenze per poterlo fare in maniera appropriata. Le politiche dovevano quindi essere determinate dal mercato in risposta alle circostanze (Parker *et al.*, 1981: 7).

Una tassa sulle importazioni di petrolio venne proposta durante il primo anno dell'amministrazione Reagan, principalmente come fonte di profitti (Isser, 1996: 162). Diversi repubblicani influenti, come Herbert Stein, il presidente del Council of Economic Advisors di Nixon, Murray Weidenbaum, nonché il Segretario del Tesoro di Reagan Donald Regan, erano opposti a questa tassa, mentre il Segretario dell'Energia Edwards la sosteneva. Tra il 1981 e il 1982, l'opposizione delle compagnie petrolifere, dei gruppi di consumatori e dei sauditi bloccarono l'applicazione di una tale tassa. Una ragione per il maggiore interesse nei confronti di tale tassa era il momento di arresto dell'aumento dei prezzi mondiali del petrolio. Nella primavera del 1981 l'offerta in eccesso iniziò ad aumentare sul mercato mondiale, peggiorata dalla decisione dell'Arabia Saudita di mantenere alti i livelli di estrazione e i prezzi sul mercato dei pronti scesero sotto al prezzo ufficiale del barile di luglio ($32). Durante l'incontro dell'API a novembre dello stesso anno, i dirigenti delle compagnie petrolifere predissero che i prezzi del petrolio sarebbero rimasti così per un anno o due (Isser, 1996: 163). Murray Weidenbaum, presidente del Council of Economic Advisers del Presidente dal 1981 al 1982, ricevette una lettera dalla Texaco e una dalla Shell, contro la tassa sulle importazioni. Nella lettera scritta da Donald Annett della Texaco si legge:

> *I understand that in appearances before various business groups you have indicated that you favour imposition of an import fee on crude oil and petroleum products. I was very disappointed in hearing that this appears to be your position since imposition of such a fee would be very bad national policy and run counter to many of President Reagan's programs. Attached is an analysis which we have prepared setting out numerous reasons why such policy should be rejected.*[32]

La tassa sulle importazioni venne riproposta nuovamente nel 1985, anche per ridurre il deficit, ma trovò opposizione da parte di Reagan. I senatori degli Stati produttori di petrolio sostenevano tale tassa, ma i senatori dei gli Stati orientali e del Midwest erano fortemente opposti. L'API disse che la maggior parte dei suoi membri era contraria alla tassa e l'IPAA continuò la sua opposizione per paura di un ulteriore intervento governativo e di tassazione sulle entrate degli indipendenti (Isser, 1996: 170). Reagan reiterò la sua opposizione alle importazioni di petrolio durante una telefonata con i senatori

[32] Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, David, Contents: OA 11471 -11473, Box: 9;

dell'Oklahoma e in un incontro con altri cinque senatori repubblicani provenienti dagli Stati produttori. A novembre del 1986, si era formato un consenso all'interno dell'industria petrolifera sul fatto che qualcosa andasse fatto da parte del governo in merito ai prezzi bassi del petrolio straniero e vennero proposte una serie di idee, tra cui nuovamente una tassa sulle importazioni. Il presidente della Chevron, George Keller, suggerì un tetto minimo per il petrolio domestico di 14-17 dollari, anche se i produttori indipendenti volevano 25-32 dollari. Nel 1987 aumentava il supporto per una quota sulle importazioni, ma cresceva anche l'attività degli oppositori (Clairbone Pell, John Chafee, George Mitchell, John Heinz oltre alla Petroleum Marketers Association of America, Dow Chemical e la Exxon). Un rapporto di marzo del 1987 del DOE sosteneva l'idea che le importazioni di petrolio fossero un problema per la sicurezza nazionale, ma sottolineava che una tassa sulle importazioni non sarebbe stata la soluzione. Il segretario Herrington premette per una rimozione della tassa sugli utili imprevisti e del *Fuel Use Act*, nonché la liberalizzazione dei prezzi del gas naturale. Anche l'IPAA sosteneva un ritorno dell'esaurimento percentuale al 27,5 % (Isser, 1996: 171). I senatori e deputati degli Stati produttori, insieme ai produttori indipendenti, continuavano a sostenere una tassa sulle importazioni (Donahue, 1990: 130). Nonostante Halbouty sapeva che la tassa avrebbe aumentato i propri profitti, si espose contro la tassa; così a giugno del 1986, Reagan confermò la sua opposizione alla tassa (Donahue, 1990: 132). A gennaio del 1987, il segretario dell'energia Herrington rilasciò un rapporto di 300 pagine, frutto di uno studio dell'amministrazione, dove andava contro la tassa sulle importazioni, ma vedeva positivamente il ritorno dell'esaurimento percentuale e di altri vantaggi fiscali (Donahue, 1990: 143). Fino alla fine del suo mandato, l'opinione di Reagan rimase invariata. In un memorandum al Segretario del Commercio del 3 gennaio 1989 in merito all'impatto delle importazioni di petrolio sulla sicurezza nazionale disse:

> *I have considered your December 1, 1988, report (...) concerning the effects of the imports of petroleum on the national security. I approve your reading that petroleum imports threaten to impair the national security. However, based on your recommendation that takes into account my detailed program to improve energy security (...), I determine that no action to adjust oil imports under Section 232 need be taken.*[33]

L'amministrazione Reagan riteneva che sforzarsi per ridurre le importazioni di petrolio sarebbe stato economicamente inefficiente e non avrebbe diminuito in maniera sostanziale la vulnerabilità alle

[33] 03/01/1989, "Memorandum on Petroleum Imports and Energy Security", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-petroleum-imports-and-energy-security);

interruzioni nella fornitura di petrolio. Se il petrolio importato fosse stato troppo caro rispetto alle alternative domestiche, sarebbe stato rimpiazzato dalle forze di mercato alla ricerca di una forma di energia più economica. L'amministrazione sosteneva che parte delle diminuzioni nelle importazioni di petrolio di quell'anno (1981) fossero dovute proprio a questo tipo di meccanismo nel mercato (Parker *et al.*, 1981: 8). Una preoccupazione dei critici era che una politica energetica che basa le proprie decisioni riguardo il consumo di petrolio principalmente sulle basi della razionalità economica finisce per ignorare gli interessi della sicurezza nazionale nel ridurre la dipendenza del paese dal petrolio importato (Parker *et al.*, 1981: 9).

In merito alla questione delle importazioni e dell'intervento federale, un conflitto importante si aveva tra compagnie petrolifere. Come già ripetuto più volte nell'elaborato, negli Stati Uniti operavano due tipi di compagnie petrolifere, quelle indipendenti e quelle integrate. Queste ultime ottengono il 90% dei loro profitti dalla vendita di greggio e quindi si preoccupano dell'eventuale caduta dei prezzi. Dall'altro lato c'erano i raffinatori indipendenti che non avevano riserve di greggio e che quindi avrebbe ottenuto maggiori profitti dalla diminuzione del prezzo del greggio (Rothschild, 1985).

Passando dalla questione delle quote all'importazioni ai problemi legati alle riforme fiscali, furono importanti le proposte dell'84-86. Baker difese la proposta di riforma fiscale di Reagan nel 1984 e il cambiamento di trattamento dell'industria petrolifera, criticata dal Congresso perché eccessivamente generosa rispetto a quella del Tesoro, che proponeva l'eliminazione dell'indennità di esaurimento percentuale del petrolio e della detrazione totale dei costi di trivellazione intangibili. La proposta del Presidente sosteneva ancora l'eliminazione della indennità per esaurimento del petrolio, ma voleva autorizzare la svalutazione dei costi di trivellazione, un cambiamento che avrebbe lasciato più di 30 miliardi di dollari all'industria petrolifera nei successivi cinque anni (Silk, 1985). L'industria non fu contenta della proposta iniziale del Dipartimento del Tesoro e vennero inviate diverse lettere alla Casa Bianca, proprio per implorare l'amministrazione di opporsi all'approvazione di tale proposta (si trovano alcuni esempi all'appendice 1). Nonostante Reagan avesse espresso generalmente supporto per la proposta del Tesoro, i produttori indipendenti erano fiduciosi del fatto che il Presidente e l'amministrazione non avrebbero permesso alla proposta iniziale di passare così com'era (Gerth, 1984). L'industria reagì più positivamente alla proposta presentata dall'amministrazione, ma rimaneva comunque preoccupata del passaggio dal Congresso e dell'effetto che ulteriori modifiche al sistema fiscale avrebbe avuto sull'industria petrolifera: "*The industry is known to have pulled out all stops in its lobbying, calling on such prominent Texans in the Reagan Administration as Vice President Bush and Treasury Secretary James A. Baker"* (Reinhold, 1985). Reagan propose poi di eliminare l'indennità di

esaurimento percentuale gradualmente nei successivi cinque anni, eccetto per i pozzi che estraevano meno di dieci barili al giorno, cosa che la precedente legge fiscale già faceva. La presidenza però fece una concessione all'industria in merito ai costi intangibili di trivellazione, che offrivano ancora notevole protezione fiscale per gli investimenti. Halbouty non era particolarmente convinto della proposta di Reagan, e sottolineò che ogni ulteriore inasprimento delle imposizioni fiscali avrebbe spinto l'industria interamente nelle mani delle *major* (Reinhold, 1985; Hershey, 1985a).

Il rappresentante dell'Oklahom, Gleen English, disse che, secondo lui, la proposta di Reagan per l'industria petrolifera, avrebbe portato benefici alle compagnie petrolifere. Il capo economista della Sun Oil Co., Jack Wilkinson, disse che la proposta avrebbe aumentato sostanzialmente il denaro che entrava nelle casse delle grandi compagnie petrolifere. La proposta, oltre ad aumentare gli introiti, avrebbe portato vantaggi alle *major* petrolifere eliminando la competizione di produttori indipendenti. Brian Egolf, un produttore indipendente dell'Oklahoma, sottolineò però come, rispetto alla proposta originale del Tesoro, il risultato fosse migliore del previsto. Lui credeva che le trivellazioni, grazie alla proposta di Reagan, sarebbero aumenteranno. "*We lost very little or nothing on percentage depletion ... [and] the new provisions will encourage investors to add to reserves and production. Legitimate oil and gas operators will prosper under these proposals while those people who have been generating losses for tax shelters rather than adding to the nation's reserves will cease to operate*". Inoltre, la proposta del Presidente avrebbe diminuito dal 15 all'8% la porzione dei costi intangibili sulle trivellazioni su pozzi produttivi che andava riconosciuta al governo (Vandewater, 1985). In generale, gli incentivi fiscali per il petrolio e per il gas naturale non furono eliminati del tutto, ma vennero ridotti dalla legge finale, ossia il *Tax Reform Act* del 1986 (Lazzari, 2008: 6).

La guerra prolungata nel Golfo tra Iraq e Iran, la continua depressione dell'industria petrolifera domestica, e l'aumento della dipendenza da importazioni di petrolio a metà degli anni Ottanta riaccesero i dubbi sulla sicurezza energetica americana (Fehner & Hall, 1994: 46). Il petrolio a basso prezzo inibiva gli investimenti privati nel campo delle energie alternative e diminuiva gli interessi in fatto di risparmio energetico (Rosenbaum, 1987: 13). La diminuzione di prezzi del 1986 fu una buona notizia per i consumatori, ma fu devastante per i produttori domestici di petrolio. Questa diminuzione dei prezzi, in combinazione con lo stato terribile dell'industria domestica, rischiava di rendere gli USA ancora più dipendenti dai paesi produttori del Golfo. "*Our economic and energy security is inextricably tied to the fate and fortunes of our domestic petroleum industry through this century"* (Fehner & Hall, 1994: 46).

A maggio del 1987, con la firma del *Powerplant and Industrial Fuel Use Act*, vennero eliminate le restrizioni all'uso di gas naturale, così da poterne promuovere la produzione e lo sviluppo: *"This bill abolishes unnecessary restrictions on natural gas and petroleum markets. It also eliminates complicated natural gas pricing procedures which distorted supply and demand and raised energy prices paid by consumers and industry".* Nonostante ciò, la legge non includeva molte delle proposte di Reagan, tra cui la liberalizzazione dei prezzi del gas naturale, su cui Reagan continuò a premere fino alla fine del suo mandato.[34]

Rimase sempre latente il desiderio dell'amministrazione, e soprattutto dell'industria (vedi Appendice 1) di rimuovere la tassa sugli utili imprevisti. Per i legislatori dell'amministrazione Reagan, quella tassa imposta da Carter ridusse gli incentivi per i produttori di petrolio per aumentare l'offerta e non era giusto nei confronti dell'industria petrolifera (Narum, 1992: 43). Ad aprile del 1986, il Presidente incoraggiò il Congresso a rimuovere la tassa sugli utili imprevisti, sottolineando che non apportava alcun contributo finanziario considerevole al Tesoro. I portavoce della Casa Bianca ricordarono l'impegno di Reagan a sostegno di prezzi bassi per l'energia; al contempo, queste parole vennero viste molto positivamente da parte dell'industria petrolifera e dagli Stati produttori di petrolio (Boyd, 1986). Riuscì finalmente ad ottenere la rimozione della tassa sugli utili imprevisti nel 1988 con l'approvazione dell'*Omnibus Trade and Competitiveness Act*. Secondo Reagan, questa decisione rifletteva la presa di coscienza del fatto che gli incentivi forniti dal mercato libero, e non le tasse e normative federali, fossero ciò che avrebbe rafforzato l'industria petrolifera e del gas naturale americana.[35]

In conclusione, parlando del mercato libero, l'Amministrazione disse che, dopo la liberalizzazione, non sarebbe stato fornito nessun trattamento speciale al settore della raffinazione e che, se l'industria si fosse ridotta come conseguenza dell'adattamento al mercato, il governo non sarebbe intervenuto. I raffinatori indipendenti dissero che avrebbe accettato di competere sul mercato libero, se esso fosse esistito, ma l'OPEC imponeva i prezzi mondiali e le compagnie americane che potevano avere accesso al petrolio a più basso costo OPEC erano ingiustamente avvantaggiate. Dal loro punto di vista, i consumatori avevano tratto beneficio dalla competizione tra i produttori indipendenti,

---

[34] 21/05/1987, "Remarks on Signing the Bill Amending the Powerplant and Industrial Fuel Use Act", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-signing-the-bill-amending-the-powerplant-and-industrial-fuel-use-act);

[35] 23/08/1988, "Letter to Senator Phil Gramm of Texas Concerning the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/letter-senator-phil-gramm-texas-concerning-the-omnibus-trade-and-competitiveness-act-1988);

ma ora sarebbero stati alla mercé delle *major*, se gli indipendenti venivano mandati in bancarotta (Katz, 1984: 139). Anche Michael T. Halbouty era d'accordo e, pur sostenendo il limitato intervento governativo nel mercato, come gli altri produttori indipendenti, era convinto che non esistesse e non sarebbe mai esistere un mercato del petrolio libero al 100%:

> *I am a staunch believer in the free enterprise system, but I must say most emphatically that there is a great difference between the free enterprise system and the world oil market. That fact is that there is no free market in oil. (...) Until that time [when a free market on oil will return], stopgap measures and quick-fix approaches will not help the U.S oil industry. For example, there is a clamor for an import fee. Strong support has come from petroleum indipendents, a few majors, politicians and state governors, including our own. Although I personally might be helped by an increase in oil prices brought about by an import fee, it will do far more harm than good to the industry as well as the country* (Donahue, 1990: 137-138).

4.4.4. Ambiente e sfruttamento delle terre

Le politiche ambientali dell'amministrazione Reagan derivarono dalla sua più ampia agenda di riforme regolamentari, così descritta dalla piattaforma repubblicana nel 1980: "*long standing committment to conservation and wise management of America's natural resources (...) [and a] healthy environment is essential to the present and future well-being of our people*" (Kraft & Vig, 1984: 422). Le politiche energetiche di Reagan furono fortemente criticate dagli ambientalisti, poiché tentò di rimuovere molte delle norme ambientali che venivano considerate costose dalle industrie (Conley, 2009: 60).

John P. Horton, il secondo in grado all'interno dell'EPA, disse che i cambiamenti fatti nell'agenzia non erano il segno del collasso della protezione ambientale, come avevano insinuato alcuni gruppi ambientalisti: "*My general feeling is that perhaps we have done things that we needn't have done (...). 'What we will need to do in the future is to see to it that we maintain the progress of the last decades, but in some cases the recordkeeping and forms have got out of hand. And in pollution control, there has been an overkill*" (Carney, 1981). Si rifiutò però di chiarire quali fossero i controlli che riteneva eccessivi. Molte delle persone che avevano lavorato con Horton non sapevano se avesse dei forti sentimenti ambientalisti o meno. Barbara Eisler, che lavorò con Horton nel Clean Air Council che lui lasciò nel 1971, disse: "*The first question I asked myself was, 'Is he someone who is for us or against us?', and I couldn't answer that. I can't say that he ever had any strong environmental feelings, but he wasn't negative to it, either. He did a good job as chairman*" (*ibidem).* Come amministratore,

Horton era incaricato del lato degli affari dell'EPA, il cui budget era stato tagliato e il cui personale era stato fortemente diminuito. In merito a questi tagli Horton disse:

> *What we are trying to do is move in the direction this Administration wants to go and the American people want to go (...). I come from business and my initial impression when I got here was that this agency is fat. It has more money and people than it needs. It offends my sense of efficiency as a businessman. We just don't need all the people who are here (...) Of course, we are going to meet our goals, but we are going to do it in a more efficient manner* (Shabecoff, 1982a).

D'altro canto, però, William Drayton, il *Chief Budget and Administrative Officer* dell'amministrazione Carter, disse che era l'ultimo passo nel piano dell'amministrazione Reagan per distruggere l'agenzia ambientale. Infatti, sottolineò che ogni manager sapeva che licenziare personale, costringerli a dimettersi e trasferire o degradare l'80 o 90% dei funzionari in poco più di un anno fosse un segno della volontà di porre fine all'agenzia. Gorsuch Budford ridusse il budget per la protezione ambientale dell'Agenzia di più del 25% nel 1981 (Conley, 2009: 60). Anne M. Gorsuch Budford propose una riduzione del budget del 18% per l'anno fiscale 1983, e mentre l'OMB propose una riduzione di circa il 40%, il Presidente optò per la proposta di Gorsuch Budford. Gli ambientalisti chiaramente dicevano che con tagli di questo livello l'agenzia non sarebbe stata in grado di operare correttamente, ma Gorsuch Budford continuò più volte a ripetere che l'amministrazione non aveva fini ulteriori e che non voleva smantellare l'agenzia (Shabecoff, 1982a). Per l'anno fiscale 1984, l'OMB propose una riduzione del 17% del budget dell'EPA, ossia un budget operativo di 865 milioni di dollari, senza contare i fondi per la costruzione di progetti o del programma nazionale per la ripulitura delle discariche di rifiuti pericolosi. Il Congresso fisso però il budget per l'anno fiscale 1984 a 974 milioni di dollari, l'11% in più rispetto a quello proposto dall'OMB. Sempre Drayton disse: "*These radical cuts are policy, not budget"* (Shabecoff, 1982b). La stessa agenzia iniziò però a sostenere come stesse in realtà operando meglio grazie ad un budget ridotto. Byron Nelso, il portavoce dell'agenzia, disse che stava producendo di più rispetto alle amministrazioni precedenti e citò come esempi le normative in materia di trattamento dei rifiuti tossici nelle discariche, la pubblicazione di linee guida che gestivano lo scarico di inquinanti industriali nei corsi d'acqua, ecc. Se Nelson diceva che l'agenzia era trattata come ogni altra agenzia governativa, a cui era stato chiesto di tagliare i fondi nel budget, Drayton disse che il Presidente, attraverso il budget stava cercando di alleggerire le normative che andavano a pesare sull'industria (*ibidem*). Anche dal punto di vista delle altre fonti energetiche, l'amministrazione incoraggiava fortemente l'esplorazione e l'estrazione di carbone su territori federali e propose delle

modifiche alle leggi sulla qualità dell'aria, in particolare il *Clean Air Act* del 1970, che avrebbero permesso di consumare più carbone. Diminuì poi anche il numero di violazione perseguite di oltre il 75% (Katz, 1984: 143; Conley, 2009: 60). Gorsuch Budford disse che avrebbe delegato l'implementazione dei programmi e delle normative ambientali agli Stati e che avrebbe eliminato le normative che riteneva inutili e troppo complesse con cui l'industria non riusciva a rapportarsi facilmente. Horton non rivelò mai quali fossero le sue opinioni in merito alle questioni ambientali, dicendo semplicemente che concordava con le vedute dell'amministrazione e di Gorsuch Budford. Disse però che il governo federale non poteva continuare a farsi carico dell'impatto negativo di tutte le industrie (Carney, 1981). Nel 1986, la Casa Bianca, parlando delle risorse naturali domestiche, disse che l'EPA avrebbe poi operato una revisione delle normative che riguardavano l'industria petrolifera per assicurare il massimo delle opportunità alla stessa, optando per norme che fossero meno costose ma fornissero la stessa protezione ambientale.[36]

Se all'inizio della presidenza Reagan, gli ambientalisti erano particolarmente preoccupati e invece i sostenitori dell'industria speravano in un'era di deregolamentazione ambientale e di accesso facilitato alle risorse minerali e agli idrocarburi, in realtà la presidenza si concluse lasciando entrambi i lati insoddisfatti. Da un lato infatti, vennero tagliati i fondi alle agenzie ambientali e non vennero affrontati problemi che hanno impatto ancora oggi. Nonostante ciò, grazie al Congresso, al sistema giudiziario e all'opinione pubblica, non si avverarono le loro peggiori paure. Infatti, l'attività della presidenza in questo ambito venne criticata dai conservatori, anche dalla stessa *Heritage Foundation*, che come abbiamo visto, fu una grande sostenitrice di Reagan. Le critiche gli mossero quest'ultimi erano state di non aver spinto abbastanza per ottenere i risultati che si era prefissati inizialmente la presidenza, in merito alla 'demolizione' e alla ricostruzione del complesso e costoso sistema di regolamentazione che pesava sull'industria (Shabecoff, 1989).

Passando dall'EPA al Dipartimento dell'Interno, un altro passo importante fu la rimozione degli impedimenti allo sfruttamento delle terre sotto il controllo federale. L'apertura di tratti *offshore* e di territori sotto il controllo federale per l'esplorazione completava la politica di liberalizzazione del petrolio. Un piano per le concessioni della durata di cinque anni proponeva l'apertura di un ulteriore 875 milioni di acri sottomarini per l'esplorazione e la trivellazione, piano che venne approvato nel 1982 dal Dipartimento dell'Interno (Katz, 1984: 138).

[36] 22/04/1986, "Statement by Principal Deputy Press Secretary Speakes on Energy Policy Reforms", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-principal-deputy-press-secretary-speakes-energy-policy-reforms);

Nel 1980 Reagan disse che gli Stati Uniti avevano esplorato solo il 2% della piattaforma continentale esterna, dove gli esperti credevano che ci fossero vasti giacimenti ancora da scoprire (Brant, 1989: 45). Infatti, successivamente, il Segretario Watt propose di aumentare enormemente i tratti di piattaforma continentale esterna che potevano essere esplorati, inclusi tratti che prima erano stati considerati non disponibili per la concessione (Rosenbaum, 1987: 127). Reagan sostenne inoltre che nei milioni di acri di terre federali che Carter aveva protetto dall'esplorazione vi era probabilmente più del 70% del petrolio statunitense, supposizione che però nessuno poteva confermare proprio per le limitazioni all'esplorazione (Brant, 1989: 45). Secondo lui, la crisi energetica sarebbe stata risolta "*if only the government would get out of the way and let the oil companies explore and drill and produce the oil we have*" (Brant, 1989: 46).

La presenza di James Watt al Dipartimento dell'Interno non era un caso. Watt rimosse più della metà degli scienziati dal Federal Oil Exploration Advisory Committee, poiché non erano politicamente allineati con l'ideologia del partito repubblicano. Per giustificare la sua decisione disse che aveva rimosso quegli scienziati che riteneva avessero mal consigliato il presidente Carter in precedenza (Brant, 1989: 71). "*Watt is everything Reagan wanted at Interior, a conservative hardliner, a business sympathizer who would reduce government regulation and appease members of the Sagebrush Rebellion, a tough administrator determined to stimulate more energy and mineral production from public lands*" (Brant, 1989: 50). La *Sagebrush Rebellion* fu un'ondata di proteste negli anni Settanta e Ottanta che voleva vedere cambiamenti radicali nelle politiche di gestione delle terre federali. Si trovò abbastanza velocemente la connessione tra i desideri delle compagnie americane e la ribellione, che aveva ricevuto fondi da compagnie quali Chevron, Atlantic Richfield, Conoco, Forest Oil, American Gas Association, Independent Energy, Marathon Oil, Phillips Oil, Shell Oil e Texaco. Il senatore dell'Idaho Ken Robinson sottolineò come fosse chiaro che i 'ribelli' volessero che le terre pubbliche diventassero proprietà privata (Brand, 1989: 32).

Nell'aprile del 1982, Reagan annunciò la volontà di aprire nuovi tratti di terre pubbliche per lo sfruttamento. L'iniziativa avrebbe rimosso diversi tratti di terra dallo status di protezione ambientale e li avrebbe resi disponibili all'esplorazione. Successivamente, Watt propose anche delle nuove linee guida per alleggerire le norme che andavano a pesare sull'estrazione di carbone, oltre a scrivere direttamente ai governatori della California e dell'Oregon per chiedere la loro opinione in merito alla vendita delle concessioni federali. Definendo le normative federali troppo restrittive, sollecitò il Congresso perché le rendesse più flessibili così da compensare i danni procurati al settore privato

(Brant, 1989: 63; Shabecoff, 1981). Gli ambientalisti parlavano di Reagan e di Watt come di due pedine delle grandi compagnie che ricercavano i consigli delle grandi industrie del petrolio, del gas naturale, del legname e del carbone. L'*American Petroleum Institute* diede, per esempio, una lista di preferenze dell'industria e, dopo circa sei mesi, l'amministrazione aveva deciso favorevolmente su quasi tutti i punti (Brant, 1989: 106; Shabecoff, 1981). Le compagnie petrolifere, del gas naturale e gli altri produttori di energia vedevano il territorio pubblico come una fonte legittima di profitti aggiuntivi e cercarono di espandere il loro accesso ad esso. Il Dipartimento dell'Interno aveva delle forti relazioni con gli interessi del petrolio, del carbone, ecc. perché la sua missione tradizionale era di incoraggiare l'esplorazione e la produzione di risorse sul territorio pubblico (Rosenbaum, 1987: 126). Si arrivò al 1985 con il Bureau of Land Management che aveva aperto più di 30 milioni di acri di suolo pubblico. L'amministrazione Reagan riuscì ad indebolire considerevolmente l'implementazione delle regolamentazioni ambientali che potevano inibire l'esplorazione energetica e tutto ciò avvenne passando quasi inosservato (Rosenbaum, 1987: 128). In generale, l'industria petrolifera recepì positivamente il piano di Reagan in materia all'apertura di nuove terre all'esplorazione. Robert O. Anderson, AD della Atlantic Richfield Company disse: *"The election represents a very deep and very significant shift*" (Martin, 1981).

Presentando il budget per l'anno fiscale 1983, Reagan disse che nei tre anni successivi l'amministrazione aveva come obbiettivo quello di risparmiare 9 miliardi di dollari, 'liberandosi' di terreni federali non sfruttati, tenendo comunque in considerazione la protezione e la preservazione dei parchi nazionali delle foreste e della natura.[37] Il piano dell'amministrazione di ridurre il deficit nazionale tramite la vendita di territori federali ad acquirenti privati scatenò una controversia negli Stati occidentali. Nonostante fosse solo un'idea, la possibilità che il governo federale, che era proprietario di quasi il 50% delle terre negli Stati Uniti, ne vendesse una porzione consistente creò allarme, in particolare tra coloro che operavano nell'industria agroalimentare e che sfruttavano queste terre. Per esempio, il vicepresidente della *Montana Stock Growers Association* disse che non era necessariamente opposto alla vendita, ma che le condizioni dovessero essere ben calibrate, poiché le terre sarebbero andate chiaramente a coloro che erano in grado di offrire somme maggiori. Infatti, come disse Wilbur Rehmann della *Montana Wildlife Federation*: *"If it's sold to the highest bidder, it won't be to livestock operators, but mineral, coal and oil companies, which are usually one and the same*" (Schmidt, 1982).

[37] 08/02/1982, "Message to the Congress Transmitting the Fiscal Year 1983 Budget", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-the-fiscal-year-1983-budget);

A riconfermare delle intenzioni dell'amministrazione nel NEPP del 1983, si legge:

To encourage private exploration and development of the Nation's energy resources to meet future U.S: energy needs, the federal government must allow a broad range of opportunities [and] investment in these resources, including making federal offshore and onshore resources available for leasing. In particular, the Outer Continental Shelf (for oil and gas) and the federal lands in the West (for coal) provide an important source of new reserves to replace domestic reserves produced to meet demand.[38]

4.4.5. Le energie rinnovabili e il risparmio energetico

"*The Reagan Administration's budget cuts disrupted established CORE [Conservation and Renewable Energy] R&D programmes and made effective policy implementation virtually impossible for CORE programme personnel"* (Narum, 1992: 40).

Table 1. Staffing trends: DOE conservation and renewable energy programmes.

Programme	Total staff (6 July 1981)	Total staff (30 April 1982)
Conservation	266	146
Renewable energy	217	132
Solar heat	58	19
Solar electric	63	25

Source: General Accounting Office, *op cit*, Ref 32.

Fonte: Narum, 1992: 44

Come si può notare dalla tabella, i tagli portarono a riduzioni dello staff, oltre che a riduzioni della quantità di informazioni sui cui i legislatori e i progettisti potevano fare affidamento. L'amministrazione Reagan diminuì drasticamente i fondi per i programmi di ricerca e sviluppo sull'energia rinnovabili e il risparmio energetico del Dipartimento d'Energia, dicendo che l'intervento governativo durante gli anni Settanta aveva causato la distorsione del mercato e disequilibri (Narum, 1992: 40). "*It set out to kill all sorts of energy programs; those it could not kill quickly by eliminating from the budget were to be allowed to die slowly through the 'non-implementation' treatment"* (Rosenbaum, 1987: 14). Tra l'amministrazione Carter e quella Reagan i fondi per la ricerca e lo sviluppo in materia di risparmio energetico scesero del 43% e quelli per la ricerca e lo sviluppo del solare del 71% (Rosenbaum, 1987: 15). Vennero implementate diverse misure per ridurre il peso delle regolamentazioni federali sulla comunità industriale. Una volta riviste anche dal Dipartimento dell'Interno, tali misure permisero maggiore esplorazione sulle terre federali e sulla piattaforma

[38] U.S. Department of Energy, 10/1983, "The National Energy Policy Plan – A Report to the Congress Required by Title VIII of the Department of Energy Organization Act (Public Law 95-91)", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11469, 11470, Box: 7;

continentale esterna. Contemporaneamente, vennero fatti anche tentativi simili da parte del DoE di reinterpretare le politiche esistenti, di ritardare la promulgazione di regolamentazioni che non corrispondessero all'agenda politica di Reagan, e implementare selettivamente le politiche (Kraft & Axelrod, 1984: 326).

Nonostante tutti i motivi a favore del CORE, l'amministrazione Reagan rimase convinta del fatto che la loro fattibilità economica dovesse essere determinata dalle forze del mercato libero e non dall'attività del governo federale. La considerevole eccezione alla regola fu il sostegno che il Dipartimento d'Energia e l'amministrazione in generale diedero all'energia nucleare. Nel 1981, Evans e Novak descrissero sommariamente l'approccio di Reagan così:

> *Maximum protection of the environment, of the consumer, of the worker, would all be traded off in the interest of greater energy production, of higher productivity, of economic growth. There would be more emphasis on exploitation of resources, less on conservation. Put bluntly, cleaner air and water would be sacrificed for more energy* (Narum, 1992: 41).

Un'importante ragione a sostegno dell'intervento governativo, a sostegno delle CORE, nel mercato privato era il rimediare ai fallimenti dello stesso (*ibidem*). Con il declino dei combustibili fossili, era inevitabile una transizione ad un misto di energia con una maggiore enfasi sulle CORE e, se Carter tentò di assecondare questa transizione, Reagan, diminuendo l'enfasi che il governo federale poneva sulle stesse, la ritardò, creando le condizioni per più grandi disagi sociali, economici e ambientali in futuro (Narum, 1992: 42).

Mentre i fondi per ogni programma di ricerca e sviluppo del Dipartimento dell'Energia vennero tagliati, il settore maggiormente colpito fu quello del risparmio energetico, il cui budget passò da 779 a 189 milioni di dollari tra il 1980 e il 1984. L'eliminazione degli incentivi e dell'incoraggiamento governativo al risparmio furono i cambiamenti di politica più controversi. Secondo l'amministrazione, l'enfasi sul risparmio implicava un'idea di sacrificio personale, limiti allo sviluppo economico e un tetro futuro per gli USA e per il capitalismo (Katz, 1984: 142). L'amministrazione Reagan rifiutava una visione moralistica del consumo energetico e tornare ad un'economia in crescita era l'obbiettivo delle politiche dell'amministrazione. Dal momento che l'energia facilita la crescita economica, è importante stimolarla, ed è ancora una volta il mercato a dover decidere quale sia la quantità appropriata da consumare (Parker *et al.*, 1981: 10). Edwards nel 1981 disse che il risparmio energetico era la risposta naturale ai prezzi maggiori dell'energia e che per questo non credeva che fosse necessario spendere milioni di dollari per promuoverlo. Inoltre, l'amministrazione vedeva il risparmio energetico come

qualcosa che avrebbe contribuito alla creazione di stagnazione (Narum, 1992: 44). Se il risparmio energetico era poi al centro delle politiche di Carter, nel budget del 1982, i legislatori dell'amministrazione Reagan dissero: *"Rising energy prices have led to substantial improvements in the efficency with which the nations uses energy. Decontrol of oil and existing tax credits will encourage continuing energy conservation efforts by individuals and businesses"* (Narum, 1992: 44). Questa idea della conservazione e della sua relazione con l'aumento dei prezzi venne reiterata anche nel *White Paper: US Energy Situation* del 05/08/1982 dove si sottolineava anche che il risparmio energetico poteva contribuire ad aiutare la bilancia energetica, ma la domanda americana poteva essere soddisfatta solo tramite l'uso di petrolio.[39] I dati dimostravano che negli anni Settanta il risparmio energetico era stato uno dei metodi migliori per diminuire la dipendenza del paese dal petrolio importato, costituendo solo un costo moderato per il governo federale. Anche il DOE attribuì ai propri programmi di risparmio energetico la riduzione del 5% avvenuta nei consumi energetici (Kraft & Axelrod, 1984: 322). Ciò nonostante, ogni anno l'amministrazione Reagan chiedeva che venissero ridotti del 50% i fondi per la ricerca e lo sviluppo in materia di efficienza energetica (Narum, 1992: 44).

Come già visto nei due precedenti capitoli, il crollo del prezzo del petrolio verso la metà del decennio, insieme al cambiamento ideologico che si verificò negli Stati Uniti portarono ad una riduzione del supporto alle energie rinnovabili. Il budget per lo sviluppo e la ricerca delle energie rinnovabili andò incontro ad un destino simile. L'amministrazione disse che la ragione dietro a questi tagli era la convinzione che fosse l'industria privata a dover sviluppare queste fonti energetiche, senza il supporto del governo federale, soprattutto per il fatto che i prezzi dell'energia erano in generale aumentati, rendendo così lo sviluppo di risorse alternative più economicamente fattibile (Kraft & Axelrod, 1984: 324).

[39] Executive Office of the President, Office of Science and Technology, 05/08/1982, "The U.S. Energy Situation – A White Paper", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11473, 11474, Box: 12;

Department of Energy Renewable Energy Budget, 1981–1985
(In millions of dollars)

	Carter Request 1/81	Reagan Request 9/81	Cong. Approp. 12/81	Budget Authority 1982	Budget Authority 1983	Reagan Request 1984	Budget Authority 1984	Reagan Request 1985
Photovoltaics	161.6	54.1	78.0	75.0	58.0	32.7	50.4	47.5
Solar Thermal (active/passive)	149.8	57.5	77.0	76.0	61.1	21.9	60.3	49.3
Biomass Energy Systems	55.5	18.0	20.5	20.5	16.0	17.3	—	28.1[a]
Alcohol Fuels	32.6	8.8	10.0	10.0	5.0	—	28.4	—
Wind Energy Conversion Systems	73.6	18.3	35.4	34.4	31.4	8.6	26.5	22.3
Ocean Energy Systems	36.8	—	20.8	20.8	10.5	—	5.5	3.5
Renewable Energy Information	12.7	3.5	6.7	6.7	3.0	3.1	3.3	6.0
Renewable Energy International	13.0	8.8	4.0	4.0	10.0	—	.5	.5
Program Support	—	—	4.0	3.5	1.0	—	.8	.5
Solar Reserve Account	—	—	15.0	12.3	—	—	—	—
Program Direction	6.9	4.0	4.0	4.0	5.8	3.0	6.0	4.9
Total	558.96	170.1	275.4	268.2	201.94	86.6	181.7	163.6

Fonte: Kraft & Axelrod, 1984: 325

L'elezione di Ronald Reagan pose fine al programma solare di Carter. All'inizio della presidenza Reagan, nella puntata del 07/07/1981 del programma radiofonico *The MacNell/Lehrer Report* vennero intervistati Denis Hayes (ex presidente del Solar Energy Research Institute di Golden, Colorado, che venne licenziato dall'amministrazione Reagan) e Paul Cronin (ex deputato repubblicano del Massachusetts, che aveva fondato una piccola azienda chiamata *Sun Save*). La puntata sul tema delle politiche energetiche di Reagan in materia di solare, si aprì così:

> *Hayes: President Carter believed the Federal Government had a major responsibility to fund the development of solar energy. He made public statements about it (...) and he put money in it (...) but President Reagan has said, "Wait a minute," noting there is evidence that some government sola efforts have been mismanaged and are wasteful; and besides, the bulk of the work should be left to private industry.*
>
> *Lehrer: (...) Mr. Hayes, on June 24th you said the following: "Secretary of Energy James Edwards has embarked on a careful, methodical campaign to destroy America's best energy hope. It is not an overdramatization to say that this Administration, and in particular Secretary of Energy Edwards, has declared open war on solar energy."*
>
> *Haynes: It seems to me that things were not blissful under the Carter Administration. There were mountains of red tape that were burying and misdirecting a number of things that we were trying to accomplish. But at least you could hack through it. On important things, you could get decisions made*

and bad decisions reversed. The current administration has replaced the red tape with a lead coffin, and we're slowly being suffocated within it.[40]

Successivamente, venne chiesto a Cronin in quanto ex deputato e rappresentante dell'industria del solare, quale sarebbe stata secondo lui, l'area influenzata maggiormente negativamente dai tagli di Reagan:

I think in the area of R&D for future (...) Research and development for future solar technologies and those areas that are very capital intensive, things such as the power tower, ocean thermal, things that are very capital-intensive and still need a substantial amount of R&D for an extended period of time. That's the type of thing where I don't think industry has the funds that would be needed to follow these projects through to the end.[41]

Questi commenti risultavano contradire quella era la politica ufficiale dell'amministrazione Reagan, che disse: "*In this new, healthier environment for commercial solar technologies, the President believes it is possible to shift the focus of the Department of Energy's solar activities away from costly near-term development, demonstration, and commercialization efforts and into longer-range research and development projects that are too risky for private firms to undertake."*[42] Le compagnie di energia solare diventarono delle pedine nel mercato, dopo che un proprietario che non riusciva a farla fruttare la passava a qualcun altro. Nel 1984, la Exxon vendette Solar Power Corp. alla Solarex, di proprietà di Amoco (Jones & Bouamane, 2012: 36). L'amministrazione rinnegò formalmente l'obbiettivo di Carter di ottenere il 20% dell'energia del paese dal solare entro il 2000, sottolineando che doveva essere il mercato libero e non il governo a determinare la percentuale di energia prodotta da ogni fonte energetica (Katz, 1984: 141). Giunti al 1986, l'amministrazione Reagan aveva già ridotto drasticamente il budget per le energie rinnovabili e per il DOE e aveva eliminato le agevolazioni fiscali per l'utilizzo di turbine eoliche e pannelli solari, riportando la nazione ad essere dipendente dai combustibili fossili, solitamente d'importazione. Reagan disse che durante un dibattito elettorale con Carter, "*The Department of Energy has a multibillion-dollar budget, in excess of $10 billion. (...) It hasn't produced a quart of oil or a lump of coal or anything else in the line of energy."* Nel 1986, come ultimo e chiaro

---

[40] Radio TV Reports Inc., 09/07/1981, "The MacNell/Lehrer Report - Reagan Administration's Solar Energy Policies", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11473, Box 10;

[41] *Ibidem;*

[42] U.S. Department of Energy, 1981, "Elimination of Excessive Federal Involvement in Solar Energy Development", Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11473, Box: 10;

atto di disinteresse nei confronti dell'argomento, rimosse i pannelli solari installati sul tetto della Casa Bianca (Biello, 2010).

Per quanto riguarda i combustibili sintetici, la Synthethic Fuels Corporation (SFC) fu uno dei primi target dell'amministrazione Reagan. Nonostante ciò, David Stockman, il direttore del budget di Reagan, ammonì il Presidente e gli ricordò che il progetto aveva forti sostenitori, sia privati sia pubblici, e che un taglio dei fondi avrebbe provocato una reazione negativa da parte del pubblico, dei media e dei politici degli Stati che si aspettavano la costruzione di impianti sul loro territorio. La politica di Reagan in materia rimase però abbastanza ambivalente (Katz, 1984: 143).

Nel 1982 la Exxon annunciò che si stava ritirando dal progetto *Colony* per la produzione di petrolio dallo scisto bituminoso in Colorado, il tentativo più ambizioso di rendere commercialmente sviluppabile la produzione di combustibili sintetici. La Exxon, attraverso la sua consociata Exxon Company U.S.A., possedeva il 60% delle azioni del progetto, che aveva un valore totale di 5 miliardi di dollari. Randall Meyer, l'AD della Exxon Company U.S.A., disse: "*While construction has been progressing satisfactorily, the estimated probable cost of the project has continued to increase (...). Exxon believes the final cost would be more than twice as much as we thought it would be when we entered the project*" (Martin, 1982). Questa decisione della Exxon mise fortemente in dubbio la possibilità di commercializzazione dei combustibili sintetici, soprattutto come alternativa al petrolio importato: "*Synthetics have been indefinitely postponed, maybe never to get off the ground*" disse John H. Lichtblau, presidente della Petroleum Industry Research Foundation (*ibidem*). Alcuni funzionari dell'industria iniziarono a suggerire che le garanzie dei prezzi governative per le fonti di energia sintetica sarebbero state necessarie per aumentare il programma di prestiti che era attivo all'epoca, ma l'amministrazione Reagan non era disposta a farlo. Il problema era semplice:

> *Exxon is surely one of the largest and most effective companies in the world [and] if they cannot see such a project through to the end, then I think it says something about the need for Government participation on a sustained and intelligent basis in order to make such a field demonstration on a commercial scale fully effective* (Martin, 1982).

Mentre la Exxon non aveva ricevuto contributi federali per coprire la sua parte dei costi, la Tosco, che possedeva il restante 40%, aveva ricevuto prestiti per un valore di 78 milioni di dollari dalla Synthetic Fuels Corporation. Poco tempo prima, Shell Canada Ltd., una sussidiaria della Shell, e Gulf Canada Ltd., una sussidiaria del Gulf Oil, si ritirarono dal progetto *Alsands* per la produzione del petrolio dalle sabbie bituminosi dello Stato di Alberta, lasciando il progetto completamente nelle mani del governo

canadese. Alle già nominate compagnie si aggiunge una lunga lista di altre compagnie che in quegli anni si ritirarono o rallentarono diversi progetti per la produzione di combustibili sintetici: la Gulf Oil e la Standard Oil Company (Indiana) posposero lo sviluppo del progetto *Rio Blanco* in Colorado per l'estrazione di petrolio di scisto, come anche la Mobil e la Standard Oil of California (Martin, 1982).

Nel 1985, il Segretario Herrington annunciò poi che l'amministrazione non avrebbe continuato a fornire supporto all'impianto di estrazione del gas dal carbone *Great Plains* nel Nord Dakota, che costava all'incirca 2 miliardi di dollari ed era il progetto nazionale per lo sviluppo dei combustibili sintetici più ambizioso. Con il ritiro del supporto federale, si ritirarono anche le cinque compagnie che sponsorizzavano il progetto (Hershey, 1985a).

Nel 1984, Reagan inviò poi al Congresso gli *Energy Security Reserve Amendments* of 1984, disegno di legge che voleva rappresentare i tentativi dell'amministrazione di equilibrare la diminuzione delle spese ritenute inutili con il tentativo di preservare un programma per lo sviluppo di combustibili sintetici appropriato. Il disegno di legge proponeva una diminuzione del budget per il programma da 19 a 9 miliardi di dollari, oltre a limitare i progetti finanziati da tali fondi a quelli che avrebbero prodotto combustibile ad un prezzo notevolmente superiore al prezzo di mercato del combustibile con cui doveva competere.[43] La *Syntethic Fuel Corporation* venne definitivamente eliminata con il *Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act* del 1985 (Andrews, 2006: 11).

Nonostante l'affermazione più volte ripetuta dall'amministrazione Reagan sul fatto che le imprese dovessero competere equamente senza trattamenti federali preferenziali, emersero chiare contraddizioni, evidenti nel settore energetico. Mentre decise di tagliare fondi ai programmi per l'energia solare e il risparmio energetico, aumentò le spese per il nucleare- L'amministrazione voleva eliminare la Solar Conservation Bank ma credeva che le compagnie petrolifere dovessero ricevere annualmente miliardi di dollari in l'indennità di esaurimento e costi intangibili di trivellazione. Oltre ad essere incoerente con le sue idee del mercato libero, i budget federali e le misure fiscali proposti accentuarono le faziosità contro le nuove forme di energia a favore del petrolio, del carbone e dell'energia nucleare.

[43] 25/05/1984, "Message to the Congress Transmitting Proposed Legislation To Implement the National Synthetic Fuels Program", The American Presidency Project, (url: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-proposed-legislation-implement-the-national-synthetic);

CONCLUSIONE

La tendenza, emersa dopo la prima crisi petrolifera del'73, ad assegnare una maggiore importanza alla pianificazione energetica da parte del governo venne invertita, o meglio rallentata, da parte dell'amministrazione Reagan. Questo avvenne nel contesto di un più ampio rallentamento dell'espansione dell'intervento governativo. Se in molti settori, Reagan e i repubblicani riuscirono a neutralizzare anni di influenza del governo federale come regolatore, non riuscirono però a bloccarne del tutto la crescita del governo. Per esempio, il budget federale, che era 590,9 miliardi di dollari nel 1980, di cui 391 miliardi spesi in campo domestico, diventò di 2.655,4 miliardi nel 2006, di cui 1.872,8 miliardi venivano spesi in campo domestico (Troy, 2009: 54).

L'impatto maggiore a lungo termine dell'amministrazione Reagan fu quello di ristabilire un certo grado di fiducia nel partito repubblicano, gravemente danneggiato dallo scandalo di Watergate, e a spianare la strada a future amministrazioni repubblicane, tra cui quelle della famiglia Bush. La riverenza o comunque rispetto nei confronti di Reagan e dell'ideologia portata in primo piano dalla sua amministrazione la si può vedere ancora oggi. Un esempio lampante ne è lo slogan utilizzato da Donald Trump durante la campagna elettorale del 2016: *Make America Great Again*, infatti, fece il suo debutto proprio con il presidente Reagan.

La priorizzazione della libertà d'impresa e di mercato sulla pianificazione energetica portò l'amministrazione ad eliminare sussidi per le fonti energetiche alternative, in particolare per il solare, oltre all'eliminazione della Synthetic Fuels Corporation. In aggiunta, venne stimolata indirettamente, tramite la liberalizzazione dei prezzi del petrolio e l'apertura di nuove terre federali, l'esplorazione e la trivellazione di nuovi pozzi di petrolio e di gas naturale e di nuove miniere di carbone. La protezione ambientale lasciò parzialmente spazio allo sfruttamento dei terreni federali e le normative che andavano a pesare sull'industria vennero alleggerite. Un articolo di Richard Cohen del 2008, spesso ripreso da altri giornalisti, andò a sottolineare come il grave stato del settore energetico americano fosse principalmente da attribuire a Reagan. La differenza tra l'importanza attribuita da Carter alle politiche energetiche e quella attribuita da Reagan era palese. "*To contrast the two speeches [to the nation on he energy situation] is like comparing the screeching of a cat to the miracles of Mozart. Yet today, Carter's speech reads as prescient. Most of his dire predictions - "It is a problem we will not solve in the next few years, and it is likely to get progressively worse through the rest of this century" - have generally come true, although not quite as soon or as calamitously as he had warned* (Cohen, 2008). Anche Cohen tentò quindi di sottolineare come l'ideologia sostenuta da Reagan, e con essa il forte

ottimismo nei confronti dei meccanismi dell'economia e dell'industria privata, ebbe un enorme successo politico.

L'elaborato è stato creato sulla base dell'analisi di diversi testi e articoli e dei documenti ufficiali prodotti dalla presidenza Reagan. L'analisi svolta ha l'intenzione di andare a ricercare la possibile influenza che l'industria petrolifera ebbe sulle politiche energetiche di Reagan e l'impatto che queste politiche ebbero nell'invertire la tendenza ad una diversificazione energetica che si stava iniziando a rafforzare negli anni della presidenza Carter. Dato che non è stato possibile reperire informazioni precise riguardo alle comunicazioni tra il Presidente o funzionari dell'amministrazione e le compagnie petrolifere, non è possibile confermare che l'industria petrolifera abbia effettivamente avuto un impatto decisivo sulle politiche energetiche di Reagan, o più ampliamente sulle sue politiche in generale. Pur essendoci un chiaro allineamento di interessi e di vedute tra l'industria e l'amministrazione, non è possibile concludere con certezza se le compagnie abbiano influenzato il Presidente e l'amministrazione o se l'industria abbia sfruttato semplicemente la presenza di un presidente ad esso allineata all'interno della Casa Bianca. Secondo l'analisi svolta nel quarto e ultimo capitolo di questo elaborato, sosterrei che la seconda possibilità appare come la più realistica. L'industria sembra aver più che altro sfruttato gli ideali di Reagan, soprattutto in materia di deregolamentazione e libertà d'impresa, per raggiungere i propri fini. Appare infatti chiaro che le idee di Reagan in materia economica si fossero sviluppate in maniera autonoma rispetto all'industria petrolifera durante gli anni della sua attività a Hollywood. Ciò nonostante, essendo circondato ed avendo nominato alle cariche più rilevanti in materia di energia persone che sostenevano i desideri dell'industria, si può concludere che Reagan ne sostenesse anch'esso gli ideali. Infatti, la presenza di Michael T. Halbouty, George H.W. Bush, James Watt e Anne Gorsuch, per nominarne solo alcuni, sostiene questa tesi. Oltre a ciò, come abbiamo visto nel capitolo 4, vennero scelte molteplici presidenti di compagnie petrolifere per svolgere il ruolo di consiglieri, come nell'*Energy Policy Task Force*, all'interno della quale vi erano anche i presidenti dell'IPAA e dell'API. Queste due ultime associazioni in questi anni continuarono a fornire informazioni, anche al di fuori dei comitati e dei consigli ufficiali, mantenendo strette relazioni con i funzionari dell'esecutivo, soprattutto coloro che venivano dall'industria petrolifera. Ebbero quindi un ruolo importante nell'esporre e rappresentare gli interessi dell'industria. In conclusione, Reagan sembrava tenere senza dubbio in considerazione le opinioni e i desideri dell'industria e, dove in accordo con la sua filosofia del *supply side economy* e del *New Federalism*, tentò di portare avanti politiche che potessero aiutare l'industria. Nonostante le politiche fossero spesso simili, l'amministrazione e l'industria non sembravano perseguirle per gli

stessi fini e gli stessi motivi. L'analisi porterebbe quindi a sostenere che il supporto di Reagan ai desideri dell'industria petrolifera emerse organicamente dal suo sostegno ad un determinato tipo di politica economica, all'interno del quale si inserivano spesso quasi perfettamente le necessità dell'industria.

BIBLIOGRAFIA

Ainsworth, Scott H., "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence", *The Journal of Politics*, Vol. 55, n°1, 02/1993: pp. 41-56, JSTOR, https://www.jstor.org/stable/2132227;

----------, 2002, *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Politics*, W.W. Norton & Company;

Axelrod, Regina S. and Wilson, Hugh A., "Reagan's concept of Federalism and nuclear power: Shoreham – a case of conflict", *Energy Policy*, Vol. 19, n° 9, 11/1991: pp. 841-848, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(91)90009-D;

Andres Gary J., "Business Involvement in Campaign Finance: Factors Influencing the Decision to Form a Corporate PAC", *PS*, Vol. 18, n° 2, Spring 1985: pp. 213-220, JSTOR, www.jstor.org/stable/419098;

Andrews, Anthony, 13/04/2006, "Oil Shale: History, Incentives, and Policy", *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, (url pdf: https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33359.pdf);

Associated Press, 31/01/1981, "Prices Raised by Gulf, Texaco and Union Oil", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/01/31/business/prices-raised-by-gulf-texaco-and-union-oil.html);

Biello, David, 06/08/2010,"Where Did the Carter White House's Solar Panels Go?", *Scientific American* (url: https://www.scientificamerican.com/article/carter-white-house-solar-panel-array/);

Bitzer J. Michael, "Tillman Act of 1907 (1907)", The *First* Amendment Encyclopedia, Middle Tennessee State University, (url: https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1051/tillman-act-of-1907, data ultima consultazione: 28/10/2019);

Black, Brian C., 31/01/2017, "Exxon's Rex Tillerson and the Rise of Big Oil in American Politics", *The Conversation* (url: https://theconversation.com/exxons-rex-tillerson-and-the-rise-of-big-oil-in-american-politics-70260);

Blasko, Andrew, 07/06/2004, "Reagan and Heritage: A Unique Partnership", *The Heritage Foundation*, (url: https://www.heritage.org/conservatism/commentary/reagan-and-heritage-unique-partnership);

Bohi, Douglas R. and Toman, Michael A., 1996, *The Economics of Energy Security*, Kluwer Academic Publishers;

Bower, Tom, 2010, *Oil: Money, Politics and Power in the 21st century*, Grand Central Publishing – New York;

Boyd, Gerald M., 23/04/1986, "Reagan Urges End of Oil Tax: Appeal Tied to Low Revenue", *The New York Times*, ProQuest, https://search.proquest.com/docview/110971248?accountid=17274;

Bradshaw, Gail L., 02/03/1981, "Department Streamlining Announced. New Emphasis on Research, Development and Production; Under Secretary Role Expands", U.S. Department of Energy, *Energy Insider*, Vol. 4, n°4;

Brancoli, Rodolfo, 1990, *In nome della lobby: Politica e denaro in una democrazia*, Garzanti;

Brant, Short C., 1989, *Ronald Reagan and the Public Lands: America's Conservation Debate, 1979-1984*, Environmental History Series, n°10, Texas A&M University Press;

Bull-Berg, Hans Jacob, "US International Oil Policy: Patterns of the Past Define Future Policy", *Energy Policy*, Vol. 16, n° 3, 06/1988: pp. 243-251, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(88)90147-4;

Carney, Leo H., 21/06/1981, "New E.P.A. Official Sees No Rollbacks", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/06/21/nyregion/new-epa-official-sees-no-rollbacks.html);

Chavez, Lydia, 14/01/1981, "Oil Firms, IRS Seen as Big Gainers in Early Decontrol" in *IRS Administration of the Windfall Profit Tax and U.S. Geological Survey's Oil and Gas Royalty Collection Activities: Hearing Before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, Ninety-seventh Congress, First Session, 13/04/1981*, 1981: 154, U.S. Government Printing Office;

Chirelstein, Marvin A., "Back from the Dead: How President Reagan Saved the Income Tax", *Florida State University Law Review*, Vol.14, n°2, Summer 1986: pp. 207-227, (url pdf: https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2230&context=lr);

Clawson, Dan and Neustadtl, Alan and Scott, Denise, 1992, *Money Talks: Corporate PACs and Political Influence*, Basic Books – Harper Collins;

Cohen, Richard, 08/07/2008, "Wish Upon a Pump", *Washington Post*, (url: https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/07/AR2008070702215.html);

Coleman, James William, "The Sherman Antitrust Act and Its Enforcement in the Petroleum Industry", *Social Problems*, Vol. 32, n°3, 02/1985: pp. 264-274, Oxford University Press, JSTOR, https://www.jstor.org/stable/800686;

Cox, James C. and Wright, Arthur W., "The impact of the Tax Reduction Act of 1975 on the petroleum industry", *Boston College Industrial and Commercial Law Review*, Vol.17, n°5, 01/06/1976:

pp. 805-830 (url pdf: https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1531&context=bclr);

Conley, Richard S., 2009, *The A to Z of the Reagan–Bush Era*, The A to Z Guide Series, n° 86, The Scarecrow Press Inc.;

Copulos, Milton R., 10/07/1985, "Reagan's Tax Revolution: Fair Play for Energy", *The Heritage Foundation*, (url: https://www.heritage.org/taxes/report/reagans-tax-revolution-fair-play-energy);

Cowan, Edward, 28/11/1973, "Oil Allocation Act Signed As Nixon Ends Opposition", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1973/11/28/archives/oil-allocation-act-signed-as-nixon-ends-opposition-regulations-for.html);

Cummings, Stephen D. and Reddy, Patrick B., 2009, *California After Arnold*, Algora Publishing;

Donahue, Jack, 1990, *War Without End: The Story of Michael T. Halbouty's Struggle for American Energy Security*, Houston, Texas - Gulf Publishing Company;

Easterbrook, Gregg, 06/1982, "The Myth of Oppressive Corporate Taxes: Congress has found an expensive solution to what wasn't wrong with the economy", *The Atlantic Monthly*, (url: https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/ecbig/ececoeas.htm);

Engdahl, William, 2004, *A Century of War Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Revised edition, Pluto Press;

Everson, David H., "The Decline of Political Parties", *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 34, n° 4, 1982: pp. 49-60, JSTOR, www.jstor.org/stable/3700968;

Fehner, Terrence R. and Hall, Jack M., 11/1994, *Department of Energy 1977-1994: A Summary History*, United States Department of Energy, History Division, Executive Secretariat Human Resources and Administration;

Fiorina, Morris P., 2003, *Parties and Partisanship: A Forty Years Retrospective*, (url: https://web.stanford.edu/~mfiorina/PARTIES%20AND%20PARTISANSHIP.pdf);

Franco, Massimo, 1988, *Lobby – Il Parlamento Invisibile: Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni '80*, Edizioni del Sole 24 Ore;

Frenze, Christopher, 04/1996, *The Reagan Tax Cuts: Lessons for Tax Reform*, Joint Economic Committee - Congress of the United States, (url pdf: https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/9576a929-37b4-497c-9b06-4bf3481f9f0a/the-reagan-tax-cuts-lessons-for-tax-reform-april-1996.pdf);

Gailey, Phil and Hunter, Marjorie, 22/02/1985, "BRIEFING: Scores on State of Union", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1985/02/22/us/briefing-scores-on-state-of-union.html);

Garavini, Giuliano, 2019, *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, Oxford University Press;

Gerth, Jeff, 18/12/1984, "Oilmen Lobby on Tax Plan", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1984/12/18/business/oilmen-lobby-on-tax-plan.html);

Gevinson, Alan, *Ronald Reagan at the National Press Club, June 16, 1966*, National Audio-Visual Conservation Center, Library of Congress, (url pdf: https://www.loc.gov/rr/record/pressclub/pdf/RonaldReagan.pdf);

Glen, Gendzel, "The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy", *Siècles Online*, n°37, 2013 (url: http://journals.openedition.org/siecles/1109);

Goldstein, Kenneth J., 1999, *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Cambridge University Press;

Goldstein, Walter, "The Politics of US Energy Policy", *Energy Policy*, Vol. 6, n°3, 09/1978: pp. 180-195, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(78)90049-6;

Gopoian, J. David, Smith Hobart and Smith William, "What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, n°2, 05/1984: pp. 259-281, JSTOR, www.jstor.org/stable/2110873;

Handlin, Amy, 2014, *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*, Vol. 2: Articles, ABC-CLIO;

Hershey, Robert D. Jr, 07/03/1982, "Reagan Weighs Vetoing Bill On Allocating Oil", *The New York Times*, ProQuest, https://search.proquest.com/docview/121938513?accountid=17274;

----------, 30/05/1985a, "Revision Opposed By Oil Producers: But Reagan Plan Would Keep Many Of Their Incentives", *The New York Times*¸ ProQuest, https://search.proquest.com/docview/111174732?accountid=17274;

----------, 26/08/1985b, "Working Profile: Energy Secretary John S. Herrington: Slayer of Plans He Finds Too Costly", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1985/08/26/us/working-profile-energy-secretary-john-s-herrington-slayer-plans-he-finds-too.html);

Hiraoka, Leslie, "Sweet oil imports in the USA - the continuing dependence", *Energy Policy*, Vol.8, n°4, 12/1980: pp. 352-354, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(80)90115-9;

Hirst, Eric, and Fulkerson, William and Carlsmith, Roger and Wilbanks, Thomas, "Improving energy efficiency: the effectiveness of government action", *Energy Policy*, Vol.10, n°2, 06/1982: pp. 131-142, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(82)90025-8;

Holman, Craig, 2006, *Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act*, Public Citizen, (url pdf: https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf);

Hudson, Cheryl and Davies, Gareth, 2015, *Ronald Reagan and the 1980s: Perceptions, Policies, Legacies*, Studies of the Americas, Palgrave Macmillan;

Ikenberry, G. John, "Market Solutions for State Problems: The International and Domestic Politics of American Oil Decontrol", *International Organization*, Vol. 42, n° 1, Winter 1988: pp. 151-177, JSTOR, www.jstor.org/stable/2706773;

----------, 1988, *Reasons of State: Oil Politics and the Capacity of American Government*, Cornell University;

Isser, Steve, 1996, *The Economics and Politics of the United States Oil Industry, 1920-1990*, New York - Garland Publishing Inc.;

Jacobs, Meg, *The Conservative Struggle and the Energy Crisis*, in Schulman, Bruce J. and Zelizer, Julian E., 2008, *Rightward Bound: Making America Conservative in the 1970s*, Harvard Press University;

----------, 2016, *Panic at the Pump*: *The Energy Crisis and the Transformation of American Politics in the 1970s*, Hill & Wang Publ.;

Jaroslovsky, Rich, 02/05/1981, "Reagan and Big Oil: Will Their Love Last?", *New Republic*, (url: https://newrepublic.com/article/98083/reagan-and-big-oil);

Jones, Geoffrey and Bouamane, Loubna, 2012, "*Power from Sunshine": A Business History of Solar Energy*, Working Paper 12-105, Harvard Business School;

Kaiser, Robert G. and Chinoy, Ira, 02/05/1999, "Scaife: Funding Father of the Right", Washington Post, (url: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/scaifemain050299.htm);

Kash, Don E., and Rycroft, Robert W., 1984, *U.S. Energy Policy: Crisis and Complacency*, University of Oklahoma Press;

Katz, James Everett, "US Energy Policy: Impact of the Reagan Administration", *Energy Policy*, Vol.12, n°2, 06/1984: pp. 135-145, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(84)90164-2;

Kraft, Michael E. and Axelrod, "Regina S., Political Constraints on Development of Alternative Energy Sources: Lessons from the Reagan Administration", *Policy Studies Journal*, Vol. 13, n°2, 12/1984: pp. 319-330, Wiley Online Library, https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1984.tb00344.x;

Kraft, Michael E. and Vig, Norman J., "Environmental Policy in the Reagan Presidency", *Political Science Quarterly*, Vol. 99, n°3, Autumn 1984: pp. 415-439, JSTOR, www.jstor.org/stable/2149941;

Lamb, Richard, "Making the energy transition", *Energy Policy*, Vol.10, n°1, 03/1982: pp. 3-14, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(82)90072-6;

Lazzari, Salvatore, 10/06/2008, "Energy Tax Policy: History and Current Issues", *CRS Reports for Congress*, Congressional Research Service, (url pdf: https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33578.pdf);

Levitan, Sar A. and Cooper, Martha R., 1984, *Business Lobbies: The Public Good and The Bottom Line*, The John Hopkins University Press;

MacAvoy, Paul W., 02/08/1981, "Economic Affairs; Reagan's Energy Plan: Paper Promises", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/08/02/business/economic-affairs-reagan-s-energy-plan-paper-promises.html);

Malbin Michael J., 1980, *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, American Enterprise Institute for Public Policy Research - Washington D.C.;

Martin, Douglas, 30/06/1981, "Reagan Aide Optimistic About U.S. Oil Potential", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/06/30/business/reagan-aide-optimistic-about-us-oil-potential.html);

----------, 03/05/1982, "Exxon Abandons Shale Oil Project", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1982/05/03/business/exxon-abandons-shale-oil-project.html);

McBeath, Jerry A., 2016, *Big Oil in the United States: Industry Influence on Institutions, Policy and Politics*, Praeger;

McCutcheon, Chuck, 06/06/2014, "Regulating Lobbying – Do current laws have too many loopholes?", Vol.24, n°21, CQ Press, (url: http://library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrre2014060600);

McGovern, James, 1981, *The Oil Game: An Insider's Look at America's Richest Industry*, The Viking Press – New York;

McGrath, Connor and Harris, Phil, 01/2009, *The Creation of the US Lobbying Industry*, in Johnson, Dennis, *Handbook of Political Management*, pp. 407- 419, Routledge - New York;

McQuaid Kim, 1982, *Big Business and Presidential Power: From FDR to Reagan*, William Morrow and Company, Inc. – New York;

Mead, Walter J., "The Performance of Government in Energy Regulations", *The American Economic Review*, Vol. 69, n° 2, 05/1979: pp. 352-356, JSTOR, www.jstor.org/stable/1801672;

Mehra, Satish and Kefalas, A.G., "Energy constraints and organizational change in US production", *Energy Policy*, Vol.8, n°4, 12/1980: pp. 349-351, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(80)90114-7;

Morgan, Iwan, *Reagonomics and Its Legacy*, in Hudson, Cheryl and Davies, Gareth, *Ronald Reagan and the 1980s: Perceptions, Policies, Legacies*, 2015, Studies of the Americas, Palgrave Macmillan;

Morton, Rogers C. B., "The Nixon Administration Energy Policy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 410 (The Energy Crisis: Reality or Myth), 11/1973: pp. 65-74, JSTOR, www.jstor.org/stable/1041938;

Narum, David, "A Troublesome Legacy: The Reagan Administration's Conservation and Renewable Energy Policy", *Energy Policy*, Vol. 20, n°1, 01/1992: pp. 40-53, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(92)90146-S;

New York Public Library, Samuel Ward papers, 1647-1912, New York Public Library Archives & Manuscripts, (url: http://archives.nypl.org/mss/3221), data ultima consultazione 19/01/2020;

Nownes, Anthony J., 2006, *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge University Press;

Parker, Larry B., and Bamberger, Robert L., and Abbasi, Susan R., 17/12/1981, *The Unfolding of the Reagan Energy Program: The First Year*, Report No. 81-266 ENR, Congressional Research Service, Library of Congress;

Parra, Francisco, 2004, *Oil Politics: A Modern History of Petroleum*, I.B. Tauris & Co. Ltd;

Petrini, Francesco, 2015, *Imperi del profitto: Multinazionali del petrolio e governi nel XX secolo*, Franco Angeli – Edizioni Digitali;

Pratt, Joseph A., "The Petroleum Industry in Transition: Antitrust and the Decline of Monopoly Control in Oil", *The Journal of Economic History*, Vol. 40, n°4, 12/1980: pp. 815-837; JSTOR, www.jstor.org/stable/2120003;

Priest, Tyler, "The Dilemmas of Oil Empire", *Journal of American History*, Vol.99, n°1, 06/2012: pp. 236–251, Oxford Academic, https://doi.org/10.1093/jahist/jas065;

Raines, Howell, 03/07/1981a, "Reagan Reversing Many U.S. Policies", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/07/03/us/reagan-reversing-many-us-policies.html);

----------, 17/12/1981b, "Reagan Adopts Plan to End Energy Dept. and Shift Its Duties", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1981/12/17/us/reagan-adopts-plan-to-end-energy-dept-and-shift-its-duties.html);

Reinhold, Robert, 31/05/1985, "Relief in Oil Region as Breaks Remain", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1985/05/31/us/relief-in-oil-region-as-breaks-remain.html);

Renshaw, Edward F., "The decontrol of US oil production", *Energy Policy*, Vol.8, n°1, 03/1980: pp. 38-49, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(80)90037-3;

Reston, James, 20/04/1977, "Moral Equivalent of War", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1977/04/20/archives/moral-equivalent-of-war.html);

Rich, Daniel and Roessner, J. David, "Tax credits and US solar commercialization policy", *Energy Policy*, Vol.18, n°2, 03/1990: pp.186-198, Sciende Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(90)90144-S;

Rosenbaum, Walter A., 1987, *Energy, Politics, and Public Policy*, Congressional Quarterly Inc.;

Rosenthal Alan, 1993, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, Congressional Quarterly Inc. – Washington D.C.;

Rothschild, Edwin, 23/06/1985, "Refiners' Problems Lie in U.S. Market", *The New York Times*, ProQuest, https://search.proquest.com/docview/111115563?accountid=17274;

Rutledge, Ian, 2005, *Addicted to Oil: America's Relentless Drive for Energy Security*, I.B.Tauris & Co Ltd.;

Ryan, Robert G., "President Carter and the National Energy Policy", *Environmental International*, Vol.2, n°1, 1979: pp. 45-48, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0160-4120(79)90093-X;

Sabato, Larry J., 1985, *Pac Power: Inside the World of Political Action Committees*, W.W. Norton & Company;

Salamon, Lester M. and Siegfried, John J., "Economic Power and Political Influence: The Impact of Industry Structure on Public Policy", *The American Political Science Review*, Vol. 71, n°3, 09/1977: pp. 1026-1043, JSTOR, www.jstor.org/stable/1960105;

Salinger, Lawrence M., 2005, *Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime, Volume 1*, Sage Publications;

Schaller, Michael, 2011, *Ronald Reagan*, Oxford University Press;

Schlozman Kay Lehman & Tierney John T., 1986, *Organized Interests and American Democracy*, Harper Collins Publishers – New York;

Schmidt, William E., 17/04/1982, "West Upset by Reagan Plan to Sell Some Federal Land", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1982/04/17/us/west-upset-by-reagan-plan-to-sell-some-federal-lands.html);

Scott, John C., 2014, *The Social Process of Lobbying: Cooperation or Collusion?*, Routledge;

Scott, Peter Dale, 2015, *The American Deep State: Wall Street, Big Oil, and the Attack on U.S. Democracy*, Rowman & Littlefield;

Shabecoff, Philip, 05/06/1971, "Nixon Offers Broad Plan For More 'Clean Energy'", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1971/06/05/archives/nixon-offers-broad-plan-for-more-clean-energy-nixon-gives-plan-on.html);

----------, 12/02/1981, "U.S. Moving To Sell Oil Leases On Coast In 4 Disputed Spots: Watt, New Interior Secretary, Acts to Carry Out Reagan's Plan to Raise Domestic Output, 60-Day Comment Period U.S. Moves To Lease 4 Disputed Oil Sites", *The New York Times*, ProQuest, https://search.proquest.com/docview/121500682?accountid=17274;

----------, 03/01/1982a, "U.S. Environmental Agency Making Deep Staffing Cuts", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1982/01/03/us/us-environmental-agency-making-deep-staffing-cuts.html);

----------, 13/12/1982b, "Budget Office is Said to be Asking 17% Cutbacks for E.P.A.", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1982/12/13/us/budget-office-is-said-to-be-asking-17-cutbacks-for-epa.html);

----------, 02/01/1989, "Reagan and Environment: To Many a Stalemate: Reagan Years are seen as Stalemate by Environmentalists and their Foes", *The New York Times*, ProQuest, https://search.proquest.com/docview/110235497?accountid=17274;

Shannon, William V., 05/08/1973, "Nixon and Big Oil", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1973/08/05/archives/nixon-and-big-oil.html);

Sherrill, Robert, 14/10/1979, "The Case Against the Oil Companies", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1979/10/14/archives/the-case-against-the-oil-companies-1920-a-taste-of-the-future-oil.html);

----------, 1983, *The oil follies of 1970-1980: how the petroleum industry stole the show (and much more besides*), Anchor Press;

Silk, Leonard, 08/06/1985, "Reagan Bars a 4th Tax Rate", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1985/06/08/business/reagan-bars-a-4th-tax-rate.html);

Smith, Hedrick, 23/10/1984, "Reagan's Effort to Change Course of Government", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1984/10/23/us/reagan-s-effort-to-change-course-of-government.html);

Souraf Frank J., "Who's in Charge? Accountability in Political Action Committees", *Political Science Quarterly*, Vol. 99, n°4, Winter 1984-1985: pp. 591-614, JSTOR, www.jstor.org/stable/2150703;

Straus, Jacob R., *Foreign Agents Registration Act: An Overview*, aggiornato il 07/03/2019, In Focus - Congressional Research Service;

Suro, Roberto, 23/07/1989, "Lobbying Becomes Bolder in Texas", *The New York Times*, (url: https://www.nytimes.com/1989/07/23/us/lobbying-becomes-bolder-in-texas.html);

Thomas, Clive S. and Hrebenar, Ronald J and Nownes, Anthony J., *Interest Politics in the States: Four Decades of Development – the 1960s to the Present*, in Wall, Audrey, *The Book of the States*, 2008, Vol. 40, pp.322-331, Lexington, KY: The Council of State Governments;

Trebbe, Ann L., 26/10/1982, "James Edwards, Out of Energy", *The Washington Post*, (url: https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/1982/10/26/james-edwards-out-of-energy/7a468768-60d2-4628-9416-be93d38ba1e8/);

Troy, Gil, 2009, *The Reagan Revolution: A Very Short Introduction*, Oxford University Press;

Uslaner, Eric M., "Energy politics in the USA and Canada", *Energy Policy*, Vol.15, n°5, 10/1987: pp.432-440, Science Direct, https://doi.org/10.1016/0301-4215(87)90055-3;

Vandewater, Bob, 02/06/1985, "Oklahoma's Oil Voices Boo Reagan's Plan for Industry", *The Oklahoman*, (url: https://oklahoman.com/article/2110670/oklahomas-oil-voices-boo-reagans-plans-for-industry);

Vietor, Richard H. K., 1984, *Energy policy in America since 1945: A study of business-government relations*, Cambridge University Press;

Vogel, David, "The Power of Business in America: A Re-Appraisal", *British Journal of Political Science*, Vol. 13, n°1, 01/1983: pp. 19-43, JSTOR, www.jstor.org/stable/193778;

Walker, Jack L., "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America", *The American Political Science Review*, Vol.77, n°2, 06/1983: pp. 390-406, JSTOR, www.jstor.org/stable/1958924;

Weise, Arthur, 1982, *Energy emergency legislation vetoed by president*, Ronald Reagan Presidential Library, Collection: Boggs, Danny: Files, Contents: OA 11473, Box: 10;

Wilentz, Sean, 2008, *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, Harper Collins;

Woodard, J. David, 2006, *The America that Reagan Built*, Praeger;

Yergin, Daniel, 1991, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power,* Simon & Schuster – New York;

Zeller, Belle, "American Government and Politics: The Federal Regulation of Lobbying Act", *The American Political Science Review*, Vol. 42, n° 2, 04/1948: pp. 239-271, JSTOR, www.jstor.org/stable/1949730;

Zou, Jie Jenny, 12/12/2017, *A Century of Influence: The Unlikely Partership between Big Oil and the White House*, The Center for Public Integrity (url: https://apps.publicintegrity.org/united-states-of-petroleum/century-of-influence/).

APPENDICE

1

COPY

Patterson Enterprises
P. O. Box 1413
Ada, Oklahoma 74820
Phone 405/436-0256

December 21, 1984

The President
The White House
Washington, D.C. 20500

Dear Mr. President:

I respectfully urge your strong opposition to the Treasury Departments tax proposal regarding oil and natural gas. This legislation will force thousands of independent oil and natural gas producers to severely curtail or stop drilling new wells. There is evidence that the rate of decline in drilling will be between 30 - 40%. Similarly there will be a 30 - 40% reduction in new reserves found, thereby increasing this nations's dependence on foreign oil. Additionally, thousands of Americans will lose their jobs.

Wells that are not drilled will generate absolutely no tax at all. It appears that the Treasury, either consciously or inadvertently, is dismissing the majority of independents and turning over the oil and natural gas business almost completely to the majors.

I am a registered Democrat, and I helped elect you both times you ran for office because I felt you would help our fading industry. If this legislation is not totally rejected, it will mean that I voted for my own demise.

Very truly yours,

George E. Patterson

GEP/sm

COPY

RSVP Oil Operations, Inc.

1007 Industrial Blvd. • P.O. Box 644 • Ada, Oklahoma 74820 • 405-436-0256

December 21, 1984

The President
The White House
Washington, D.C. 20500

Dear Mr. President:

I represent the very backbone of our nation's domestic energy industry. I am an independent producer, and frankly I'm horrified at some of the tax proposals being discussed.

My concerns are very simple. If "Tangible Drilling Costs" and the "Depletion Allowance" are tampered with:

* Investment dollars will flow away from industry
* Protection of both oil and gas will decline;
* Imported crude and crude oil products will destroy the market for both producers and refiners; and
* Once again our nation will become vulnerable to foreign manipulation.

I helped elect you to the Presidency and supported your party. If this legislation is not totally rejected, it will mean that I voted for my own ruin. The oil industry has been scapegoats long enough. If the government keeps putting taxes on us, there will no longer be independent producers.

Bankrupt businesses and jobless people do not generate tax revenue. Intangible drilling costs, depletion allowances and dry hole cost deductions are not tax "loopholes". They are tax provisions which enable independent producers to attract outside venture capital and maximize internally generated capital so that these independent producers can do more drilling and find more oil and natural gas reserves, which results in more tax revenue for the Federal Treasury.

Very truly yours,

George E. Patterson

G. E. Patterson

GEP/sm

June Brooks
915 Stanley Avenue
Ardmore, Oklahoma
73401

January 2, 1985

President Ronald Wilson Reagan
The White House
1600 Pennsylvania Avenue
Washington, D. C. 20500

Dear President Reagan:

In my 42 years working in the petroleum industry these are the most un-certain times I have yet to see.

I find myself in a state of shock and disbelief that the Adminstration's Treasury leaders would propose tax changes that would further decimate the domestic petroleum industry.

This nation is bleeding itself to death by sending $60 Billion Dollars a year out of our economy to pay for imported crude oil while 1/2 of the drilling rigs in this country are idle....stacked in the yards.... because of the uncertainty that Washington has created by advocating the elimination of expensing Intangible Drilling Costs, Percentage Depletion and continuing to leave the Fuel Use Tax in place.

The tax proposals will eliminate outside investment and discourage capital formation for the drilling of oil and gas wells because they can't be drilled without money.

An industrialized nation runs on energy or it simply doesn't run and the Treasury Department's view: "Proposed reforms would be beneficial in the long run because the capital and labor released from the energy and minerals sector as a result of a more neutral tax policy would be employed more productively in other industries"....The treasury Department's further punishing of the petroleum industry....an industry that is already on its' knees.....would leave no ENERGY for production or manufacturing of ANY kind.

WHY deliberately inflict further hardships on an industry that has devoted itself to finding energy, creating wealth, paying taxes and providing jobs? The Petroleum Industry already pays more taxes than any other segment of our society....so, where's the fairness?

My viewpoint comes from working day-to-day in the petroleum industry. I also travel, make speeches and have visited with the folks in more than 40 states since I started my fight for Energy Independence. These people are all agreed that Economic Growth CANNOT occur without an un-interruptéd supply of domestic energy.

The Independent Petroleum Association of America and the American Petroleum Institute both have Washington, D. C. offices and will be most obliging in furnishing you all of the statistics you need. I wanted you to know "how it is" out here in the areas where the Energy is discovered and produced. The Treasury proposals will take most of the Independents out of the business and bankrupt the rest of them.

Sincerely,

June Brooks

jb
enc.
CC: Edwin Meese, III, Counselor to the President
James A. Baker, III, Chief of Staff
Robert C. McFarlane, Assistant to the President for National Security Affairs
Vice-President George Bush
Secretary of Treasury Donald Regan
Secretary of Department of Energy Don Hodel
RAndall E. Davis
Senator David L. Boren
Congressman James R. Jones
Representative Mike Synar
Senator Don Nickles
Representative Dave McCurdy
Representative Mickey Edwards
Representative Wes Watkins
Representative Glenn English
Dick Darman, Assistant to the President
Senator Dick Lugar
Representative Guy VanderJagt
Representative Dan Rostenkowski
Representative Barber B. Conable, Jr.
Representative Wyche Fowler

APPENDICE 2

ANDREWS, KURTH, CAMPBELL & JONES
ATTORNEYS
1747 PENNSYLVANIA AVENUE, N. W.
WASHINGTON, D. C. 20006
(202) 861-7400

2500 EXXON BUILDING
HOUSTON, TEXAS 77002
(713) 652-2500

CABLE ADDRESS
ANKUR

File
DoE

March 11, 1981

Mr. F.S.M. Hodsoll
Deputy Assistant to the President
and Assistant to the Chief of Staff
The White House
Washington, D.C. 20500

Dear Frank:

I enclose a memorandum which some of us active in the energy regulatory area have prepared. I have sent a copy to Glenn Schleede and Jim Tozzi at OMB, both of whom have had long experience with the DOE petroleum regulatory program.

We have had some meetings at DOE (not with Secretary Edwards, and not with Tenney Johnson, who has not yet been confirmed) but with no progress. The career people in the regulatory program have an emotional commitment to the program and their interpretations of the regulations. We also have talked with a special assistant to Edwards (now responsible for budget and scheduled to be the head of policy planning) but he is a very cautious career bureaucrat from the nuclear side of DOE whose reputation is as a "survivor." It is unlikely that he has any commitment to the philosophy of the Reagan Administration.

I believe that a copy of the enclosed is being sent to Danny Boggs who is responsible for energy matters on Ed Meese's staff. You may want to alert Nofziger to this since there may soon be some adverse action to the stepped up enforcement activity. Illustrative of what is going on are the enclosed clippings from last night's Star (p.1 of the business section) and this morning's page one story in the Post.

Sincerely,

Michael

Michael F. Butler

Enclosures

P.S. See the attached article from tonight's Star.

M E M O R A N D U M

SUBJECT: Department of Energy Efforts to Block Presidential Budget Directives

The Department of Energy (DOE) is actively attempting to block President Reagan's efforts to cut its budget and its authority. Unless the White House, the Office of Management and Budget and the Secretary of Energy take prompt action, the President's efforts to cut the DOE bureaucracy and to end needless interference by that agency with private business will fail. This is a critical fight, a clear test of the President's desire and ability to reduce the size of government.

> The Economic Regulatory Administration of the Department of Energy has programs to force companies to convert to specific fuels. It has the authority to administer a gas rationing plan, and prior to decontrol it ran the oil price control program. With these and other regulations gone we can save several hundreds of millions of dollars over the next few years.

President Reagan, Address to the Congress, February 18, 1981.

Background

The DOE has two enforcement offices. The Economic Regulatory Administration (ERA) handles enforcement cases involving small refiners and independent producers, resellers and retail marketers. The Office of Special Counsel (OSC), a separate office, handles only the 34 largest refiners.

The central issue is the President's proposal to cut the DOE enforcement budget from $71 million in FY 1981 to $12 million in FY 1982. The funds will be used to enforce compliance with the petroleum pricing regulations terminated by the President on January 28. Some funding will be used for enforcement of certain price and allocation regulations that were terminated in 1976.

In the face of the clear Presidential directive, the DOE enforcement offices have embarked upon a concerted -- and so far successful -- campaign to present the White House and the Congress with a fait accompli: an increased valume of ongoing civil enforcement cases which will require more manpower and more funds. The offices have been successful, in large measure, because of lack of direction and attention of the top policy levels of the DOE.

The ERA is pursuing its objective in three ways:

First, by opening new enforcement audits. ERA may claim that it is simply activating ongoing audits, but careful review is likely to reveal that, in most cases, the auditors are looking at new issues and new companies.

Second, by bringing new enforcement actions. ERA plans, in the coming months, to issue a number of new NOPV's and PRO's;*/ these are early, but formal steps in the long enforcement process. These new actions could keep ERA lawyers and auditors busy for years to come.

---

*/ Notices of Probable Violation and Proposed Remedial Orders.

Third, by pursuing a harsh settlement policy. ERA adheres to a "settlement strategy," ostensibly designed to close out existing cases. However, examination of this strategy will reveal that the ERA is pursuing settlement terms for small, independent companies that are far harsher than the settlement terms already given to many major oil companies. (Indeed one would expect that since the program is now over, settlement terms would be easier, except for egregious cases, in order to close down the program promptly and avoid extended litigation.)

In addition, the press and certain members of Congress*/ have been attempting to convince the public that massive additional refunds can be returned to consumers, that new violations can be prosecuted, and that a large number of very promising cases can be successfully completed -- if the Congress will only vote additional funding and authority for the enforcement programs of the DOE.

The added funds will not result in massive returns to the Government; on the contrary, they will create massive litigation. The cases involve a wide range of complex and confusing price and allocation regulations. Because these regulations were and are

---

*/ E.g., The Washington Post, Trims in Budget Contain a Break for 34 Oil Firms," March 6, 1981, p. A9; Inside D.O.E., "Reagan Budget Forecloses Billions in Recoverable Overcharges by Big Oil," March 6, 1981, p. 3; Statement by Paul L. Bloom, former Special Counsel for Compliance, before the Subcommittee on Environment, Energy and Natural Resources, House Committee on Government Operations, February 23, 1981.

subject to a variety of reasonable interpretations, because the DOE has been constantly revising and reinterpreting their meaning (often retroactively) and because the courts have ruled against the DOE in a number of recent cases, the Federal Government will become increasingly involved in protracted and expensive litigation with private parties.

Recommendations

Prompt action must be taken by the White House and the OMB. Such action is needed because of lack of staff and attention at the top levels of the DOE.

Two steps are essential:

1. An immediate 3-month freeze should be placed on enforcement actions -- both new audits and the issuance of formal enforcement orders (NOPV's and PRO's) involving civil matters. During such freeze, the agency could negotiate and enter into consent orders for settlement of cases, and to issue Remedial Orders in cases that are further along in the enforcement process.

2. During the 3-month freeze, the Secretary of Energy should conduct a full review of the enforcement process at both the Economic Regulatory Administration and the Office of Special Counsel. The review would permit the new officials of the Department (Deputy Secretary, Under Secretary, General Counsel, etc.) to examine enforcement activities and establish policies and

procedures for encouraging settlement of old cases and phasing out all ERA activities in accordance with the President's schedule.

Note: The ERA's friends in Congress will be continuing their attack on the President's proposed budget cuts at a March 12 hearing before the Oversight Subcommittee of the House Committee on Energy and Commerce.

Trading Practices Questioned

Probe of Oil Firms Urged

By Patrick E. Tyler
Washington Post Staff Writer

Energy Department investigators have recommended that crude oil trading practices of some of the largest oil companies be investigated by a grand jury for possible criminal prosecution.

But the case, which represents the first official allegation that the largest oil companies have recently been engaged in criminal conduct, faces major obstacles in the form of budget cutbacks in the Reagan administration and criticism from an outgoing special counsel in the department.

The call for a grand jury comes from a team of professional field investigators in the Houston office of the Energy Department. It follows a two-year investigation of alleged fraudulent practices on the nation's vast system of crude oil pipelines, where an entire industry of crude oil middleman companies sprang up during the decade of oil price regulation.

The results of the investigation call into question hundreds of transactions in which large quantities of West Texas and other domestic crudes have been sold to middlemen and then repurchased by the major refiners. The major oil companies, including Exxon, Mobil, Shell, Gulf, Arco, Tenneco and American Petrofina, reaped various benefits from these transactions under the complex federal regulations.

All of the companies have denied any suggestion of wrongdoing and defended the transactions in the pipeline

See OIL, A8, Col. 1

THE WALL STREET JOURNAL
Thursday, March 12, 1981

Energy Agency's Oil Overcharge Cases Could Be Jeopardized by Budget Cutbacks

By RICH JAROSLOVSKY
Staff Reporter of THE WALL STREET JOURNAL

WASHINGTON—The Reagan administration's budget-cut proposals make the future uncertain for the Energy Department's much-publicized cases alleging overcharges by oil companies.

In releasing the agency's proposed budget earlier this week, department spokesmen insisted that cuts sought by the administration wouldn't jeopardize pending cases or effectively result in an "amnesty" for possible past violations of the petroleum price-control system. However, department enforcers have told their superiors that the proposed budget doesn't include enough money to pursue some $7 billion in allegations made by the Carter administration against the nation's 35 largest refiners.

The issue seems to go well beyond a typical scrap between budget-cutters and the bureaucracy. Even compared with President Reagan's spending slashes in other programs, the proposed energy enforcement cuts are severe. In his plan disclosed earlier this week, the President called for lopping the department's compliance budget by more than 80%, from $70.9 million in the current fiscal year to $11.9 million in the fiscal year starting Oct. 1.

In unveiling the proposed department budget, Ray Romatowski, Acting Undersecretary, told reporters the cuts were made possible by President Reagan's recent removal of remaining petroleum price controls, which the office said sharply reduced the need for department lawyers and auditors. The cases filed by the Carter administration still would be pursued vigorously, he said.

But Avrom Landesman, who as Acting Special Counsel for compliance is currently in charge of the major overcharge cases, said in budget documents prepared for submission to Congress that existing cases in fact will be hurt significantly.

Of the $10.2 billion of allegations currently pending in various department proceedings and court suits, Mr. Landesman said, "the proposed budget doesn't provide resources to remedy" any more than about $3 billion.

A substantial portion of the government's pending charges represent allegedly inflated "banks," price increases the companies claimed were allowed under the price-control system but deferred because of market conditions. With petroleum decontrol, the disputes over banks have become much less important. But enforcement officials claim the department could still recover some $2 billion or more in cash refunds to customers and the government if it pursues the pending cases.

In his budget statement, Mr. Landesman asserted that under the Reagan proposals, "new enforcement actions won't be initiated even when substantial violations have been discovered." Among other things, the department has never brought charges stemming from its inquiry of possible violations that occurred in the wake of the 1979 oil shortage, a period when price controls on crude oil and gasoline were still in effect.

While department officials confirm that Mr. Landesman wrote the estimates of the budget-cut impacts, the documents weren't submitted to Congress. Instead, officials said, they were rewritten at the request of Reagan administration appointees in the department to remove those passages from the department's budget narrative.

Opposition to the proposed enforcement cuts already is brewing in Congress, especially among House Democrats. Several weeks ago, Energy and Commerce Committee Chairman John Dingell (D., Mich.) warned the administration in a letter against sharply cutting the enforcement program. And yesterday, Toby Moffett (D., Conn.), who chairs a government operations subcommittee, held a hearing to lambaste the administration's proposal.

At that hearing, Barton House, acting head of the department's Energy Regulatory Administration, said that at least one major oil refiner recently pulled out of a settlement with the government, possibly because of uncertainty over the Reagan administration's aims. The administration says it wants to settle all the pending cases by the end of September 1982, but enforcement officials fear that under such a timetable many companies will opt to wait out the agency in hopes of a more favorable settlement.

Mr. House also acknowledged he initially had supported a larger budget for the department's compliance operations but that his recommendations were turned down by the Office of Management and Budget. He said he has since come around to supporting the Reagan administration plan, saying "there is no question" but that the administration will continue to pursue the cases.