

Francesco Petrini

# Imperi del profitto

Multinazionali petrolifere e governi  
nel XX secolo

FRANCOANGELI

Storia  
internazionale  
dell'età  
contemporanea

Siec





**Storia internazionale dell'età contemporanea,**  
collana diretta da **Antonio Varsori**  
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

*Comitato scientifico:* **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

*Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.*



Francesco Petrini

# **Imperi del profitto**

Multinazionali petrolifere e governi  
nel XX secolo

Storia internazionale  
dell'età contemporanea

**FRANCOANGELI**

Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Padova.

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prologo</b>	pag.	7
<b>1. Genesi, 1914-1928</b>	»	19
1.1 Il “tuffo fatidico”: lo Stato entra nel business petrolifero	»	19
1.2 La porta girevole: diplomazia, industria e petrolio in Mesopotamia	»	31
<b>2. Depressione e guerra, 1929-1945</b>	»	59
2.1 Un <i>New Deal</i> per il petrolio?	»	61
2.2 Antimperialismo e sovrapproduzione: l’industria petrolifera tra Grande Crisi e Guerra mondiale	»	66
2.2.1 Nazionalizzazioni	»	68
2.2.2 <i>Il petrolio di Damocle: il Golfo Persico e i mercati internazionali</i>	»	71
2.2.3 <i>Alla ricerca di una nuova partnership tra pubblico e privato</i>	»	75
2.2.4 <i>Il merluzzo che si mangiò la balena: il tentativo di acquisto della concessione saudita</i>	»	85
2.2.5 <i>L’«approccio fascista»: l’oleodotto della discordia</i>	»	90
2.2.6 <i>Il cartello che non ci fu: l’accordo petrolifero anglo-americano</i>	»	96
<b>3. Età dell’oro, 1945-1960</b>	»	107
3.1 La muta del drago: l’ingresso di Jersey e Socony in Arabia Saudita	»	110
3.2 Il nuovo ordine petrolifero	»	125
3.2.1 <i>Il prezzo del greggio</i>	»	125
3.2.2 <i>Fifty-Fifty in Venezuela</i>	»	129
3.2.3 <i>Fifty-Fifty in Arabia Saudita</i>	»	132
3.3 Il sogno di Drake. La nazionalizzazione in Iran	»	141

3.4	Ragion di Stato contro mercato: l'antitrust statunitense e la creazione del consorzio iraniano	pag. 157
<b>4.</b>	<b>Crisi, 1960-1969</b>	» 164
4.1	Un prezzo delicatamente in declino	» 165
4.1.1	<i>Prezzi postati</i>	» 170
4.1.2	<i>Indipendenti e sovietici</i>	» 173
4.1.3	<i>Quote, sconti, tagli e la nascita dell'Opec</i>	» 179
4.1.4	<i>La nuova frontiera: la Libia</i>	» 185
4.2	Atti di equilibrismo politico	» 190
4.2.1	<i>L'Iraq e il cane alla greppia</i>	» 190
4.2.2	<i>L'Iran e il viaggio nel tempo</i>	» 196
<b>5.</b>	<b>Shock, 1970-1973</b>	» 208
5.1	L'industria nella burrasca	» 213
5.1.1	<i>Il mercato petrolifero e la crisi</i>	» 220
5.2	Rivoluzione in Libia	» 224
5.3	La valanga: gli accordi di Tehran e Tripoli	» 234
5.4	Il petrolio: troppo importante per lasciarlo ai petrolieri?	» 248
5.5	Partecipazione	» 266
5.6	La rivoluzione d'ottobre	» 274
<b>6.</b>	<b>Epilogo</b>	» 283
	<b>Sigle e abbreviazioni</b>	» 295
	<b>Fonti e bibliografia</b>	» 297
	<b>Indice dei nomi</b>	» 311

## Prologo

On the side of private enterprise we can strengthen our position by showing the system for which we justly claim so much, in its best performance [...]. Such enterprises should be the strongest fortress in our line. They represent, as nothing else, the qualities that made us great, and represent them to vast numbers. They are “free enterprise”, American style.

(M.W. Thornburg, “Oil Men: Apostles of American Democracy”, *The Oil Forum*, February 1948)

Nell'estate del 1972 l'industria petrolifera internazionale era in piena fibrillazione. I Paesi esportatori di petrolio del Medio Oriente parevano a un passo dall'ingresso nella “stanza dei bottoni”. Dall'inizio dell'anno stavano negoziando con le compagnie occidentali l'acquisizione di una quota nella proprietà delle aziende che estraevano l'“oro nero” dai loro territori. Si trattava di consorzi nati tra gli anni Venti e i Cinquanta, composti da alcune delle più grandi aziende al mondo, che per anni avevano monopolizzato la produzione petrolifera dell'area più ricca di giacimenti del pianeta. I Paesi esportatori ricevevano da questi consorzi dei pagamenti sotto forma di royalty e di imposte sui profitti, ma non potevano mettere bocca nella gestione della produzione, non potevano quindi partecipare alle decisioni su quanto produrre, dove produrre, a quali prezzi vendere, a quali clienti, ecc.: in pratica avevano ceduto a delle compagnie straniere, con contratti pluridecennali e per estensioni di territorio amplissime – in alcuni casi quasi coincidenti con il territorio nazionale – la gestione della più preziosa, e in molti casi anche la sola, delle loro risorse naturali. Per anni i Paesi produttori avevano tentato di riequilibrare i rapporti di forza e ora l'obiettivo sembrava ad un passo.

Le grandi compagnie, il cui potere di controllo sul mercato internazionale – un tempo saldissimo – era ormai fortemente ridimensionato, apparivano rassegnate ad accettare l'ingresso dei Paesi produttori nei consigli di amministrazione delle società che operavano in quei Paesi. Ma erano intenzionate a far pagare a caro prezzo il loro cedimento.

Infatti, in cambio dell'acquisizione di una quota di proprietà, le compagnie chiedevano un pagamento basato sul valore di mercato delle concessioni. I Paesi produttori erano invece disposti a pagare il valore contabile netto delle società, cioè, in sostanza, il valore contabile degli impianti e delle attrezzature al netto dell'ammortamento. Per farsi un'idea della differenza, nel caso dell'Aramco, la società statunitense che aveva il monopolio della produzione di petrolio in Arabia Saudita, il valore netto contabile del



20% (la quota di ingresso richiesta dai sauditi) era pari a 190 milioni di dollari, mentre le compagnie chiedevano 1,1 miliardi<sup>1</sup>.

Per convincere i sauditi a moderare le loro richieste, una delle compagnie coinvolte, la Exxon, la più grande azienda al mondo per patrimonio, aveva chiesto a due esponenti di rilievo del mondo politico statunitense di intercedere. Uno dei due era John Connally, un uomo con una certa dimestichezza coi problemi del petrolio. Negli anni Cinquanta, prima di intraprendere la carriera politica, Connally era stato l'avvocato del magnate petrolifero texano Sid W. Richardson, il petroliere più influente della sua epoca, amico del presidente Eisenhower. Connally era poi assunto a una posizione di primo piano tra i *Southern Democrats*, sino a divenire governatore del Texas negli anni Sessanta, quando lo Stato della stella solitaria era il più importante produttore di petrolio al mondo dopo il Venezuela.

Nel 1963, da poco eletto governatore, Connally era a Dallas ad accogliere il presidente Kennedy il giorno in cui questi venne assassinato. Connally, seduto davanti a Kennedy nella limousine presidenziale, rimase ferito dalla cosiddetta "magic bullet"<sup>2</sup>, la pallottola che attraversò il collo del presidente, per poi entrare nel petto del governatore, uscire, spezzargli il polso e finire la corsa nella sua coscia. Successivamente, nel 1971, Connally era entrato come ministro del Tesoro nell'amministrazione del repubblicano Nixon. Si dice che, richiesto di quali competenze disponesse per ricoprire la carica, Connally abbia risposto: «So fare le somme». Ma Nixon scelse Connally non per le sue competenze tecniche, ma perché l'ex governatore era un politico di prim'ordine, in grado di gestire una fase delicata come quella che stava attraversando l'economia statunitense e di rafforzare l'operazione politica di allargamento della base elettorale del partito repubblicano che il presidente aveva intrapreso rivolgendosi ai lavoratori bianchi tradizionalmente sostenitori dei democratici<sup>3</sup>. Come segretario al Tesoro Connally decretò la sospen-

<sup>1</sup> Foreign Relations of the United States (Frus) 1969-1976, vol. XXXVI, *Energy Crisis 1969-1974* (d'ora in avanti Frus 1969-1976, vol. XXXVI), Doc. 136, Memorandum From Harold H. Saunders of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), *Saudi Arabian Oil Negotiations*, 3/8/1972, pp. 337-339. Per fare un altro esempio, nel caso del Kuwait, dove operava la Kuwait Oil Company, una joint venture anglo-americana, si calcolava che il valore contabile netto del 20% fosse pari a 50 milioni di dollari, mentre al valore di mercato la cifra sarebbe stata intorno ai 600-800 milioni di dollari; cfr. M. Field, "Oil: Opec and Participation", *World Today*, January 1972, pp. 5-13, p. 9.

<sup>2</sup> Che poi – sembra – tanto magica non era, cfr. la ricostruzione a [https://www.youtube.com/watch?v=PfSXkfV\\_mhA](https://www.youtube.com/watch?v=PfSXkfV_mhA).

<sup>3</sup> Sulla costruzione della "new majority" di Nixon cfr. J. Cowie, *Stayin' Alive: the 1970s and the Last Days of the Working Class*, The New Press, New York, 2010, cap. 3.

sione della convertibilità del dollaro in oro sancita a Bretton Woods nel 1944, gestendo con una certa rudezza texana ma con efficacia lo scontento suscitato tra gli alleati dalla mossa unilaterale statunitense. Sua la famosa frase rivolta agli europei: «Il dollaro è la nostra valuta, ma il vostro problema»<sup>4</sup>.

A differenza di Connally, l'altra figura cui la Exxon si rivolse per un aiuto, il consigliere per la sicurezza nazionale del presidente Nixon, Henry Kissinger, nulla sapeva dell'industria petrolifera<sup>5</sup>. Ma si intendeva di negoziati e insieme a Connally, da poco dimessosi dalla carica ministeriale per organizzare i "Democratici per Nixon", si diedero da fare per trovare un compromesso.

I due, insistendo che la questione era «vitale» e che una soluzione basata sul valore netto contabile li avrebbe «enormemente imbarazzati»<sup>6</sup>, ottennero dal principe ereditario Saud, in visita negli Stati Uniti, l'impegno a rivedere l'offerta del suo governo e, su precisa richiesta della Exxon, una sospensione dei negoziati per una settimana. Kenneth Jamieson, l'AD della Exxon, appena avute le buone nuove da Kissinger, si precipitò da Saud per discutere i termini della compensazione, senza neanche dare il tempo al dignitario saudita di tornare in patria per consultarsi col suo governo e senza attendere la fine della settimana di sospensione da lui stesso richiesta. L'imperizia diplomatica del manager fece fallire la mediazione e mandò su tutte le furie Kissinger, che in una telefonata a Connally si scagliò contro «la gente della Standard Oil, il cui acume politico non è pari al reddito, per essere gentili», utilizzando vari epiteti piuttosto coloriti: da «gli idioti» a «stupidi bastardi»<sup>7</sup>. Connally convenne col suo interlocutore, aggiungendo:

<sup>4</sup> Sulla crisi del sistema di Bretton Woods e il ruolo di Connally in essa cfr. D. Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Polistampa, Firenze, 2006, specialmente pp. 144-165.

<sup>5</sup> Nelle Frus si trova la seguente conversazione tra Kissinger e Walter Levy, consulente petrolifero del governo statunitense e di quello britannico: «Dr. Kissinger: "Non so nulla della questione [l'industria petrolifera]"; Mr. Levy: "Ne dubito"; Dr. Kissinger: "L'umiltà non è uno dei miei problemi"» (Frus 1969-1976, vol. XXXVI, Doc. 190, Memorandum of Conversation, 8/8/1973, p. 502). Anche se digiuno di questioni petrolifere, indirettamente Kissinger fin dagli anni Cinquanta aveva avuto legami con gli ambienti del petrolio, essendo stato stretto collaboratore di Nelson Rockefeller (J.M. Hanhimäki, *The flawed architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 2, pp. 15-16, pp. 21-22, p. 365).

<sup>6</sup> Si veda la trascrizione della conversazione telefonica tra Connally e Kissinger in cui il primo riferiva del suo colloquio col principe Saud, in Frus 1969-1976, vol. XXXVI, Doc. 135, Transcript of a Telephone Conversation Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and John B. Connally, 2/8/1972, pp. 335-337.

<sup>7</sup> Frus 1969-1976, vol. XXXVI, Doc. 137, Transcript of a Telephone Conversation Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and John B. Connally, 5/8/1972, pp. 339-341.

«vogliono usarci, Henry, e poi quando penseranno che li [i sauditi] abbiamo incastrati per loro, tentare di fare un gol a porta vuota»<sup>8</sup>. La conclusione di entrambi fu: «vadano al diavolo».

Poco più di un anno dopo, nell'autunno 1973, in Gran Bretagna il governo conservatore attraversava un periodo di grandi difficoltà. Alla difficile situazione interna, con lo scontro coi sindacati sulle misure di contenimento dell'inflazione, si aggiungevano gli effetti del cosiddetto "shock" petrolifero, col rialzo dei prezzi e il taglio alla produzione decretati dai Paesi esportatori che avevano gettato nel panico i consumatori occidentali.

In questo contesto, la domenica 21 ottobre, il primo ministro, Edward Heath, ricevette a Chequers, la sua residenza di campagna, i presidenti del consiglio di amministrazione di British Petroleum (BP) e Shell Transport, Sir Eric Drake e Frank McFadzean. La conversazione che seguì fu tempestosa. Come rilevò Drake qualche tempo dopo: «È stato il primo scontro con il governo che la BP ha avuto»<sup>9</sup>. Heath chiese alle aziende un trattamento preferenziale per la Gran Bretagna: dopotutto i Paesi arabi esportatori di petrolio avevano collocato il Regno Unito tra i Paesi amici – quelli cioè che non avrebbero dovuto essere colpiti dalle restrizioni alla produzione decretate contro gli alleati e gli amici di Israele – e il governo britannico aveva tradizionalmente goduto di ottime relazioni sia con la BP, di cui peraltro possedeva la metà delle azioni, che con la Shell. Tuttavia, la richiesta del primo ministro fu respinta dai due uomini d'affari, in base alla giustificazione che le compagnie non potevano operare discriminazione tra i loro clienti ed erano perciò determinate a seguire una politica di «equal misery», spalmando la penuria di petrolio tra tutti i consumatori.

L'episodio è largamente citato nella letteratura sulla prima crisi petrolifera. Di solito il primo ministro viene criticato per l'insensibilità alle ragioni dell'impresa privata<sup>10</sup>. A difesa di Heath, occorre rilevare che le sue richieste non erano del tutto ingiustificate. La conversazione del 21 ottobre veniva in capo a tre anni in cui il governo britannico aveva fornito un so-

<sup>8</sup> Naturalmente l'immagine utilizzata da Connally non veniva dal calcio, ma dal baseball («to knock a home run»). Kissinger per parte sua è sempre stato un appassionato di calcio, sport che ha praticato in gioventù in Germania, continuando a tifare per la squadra della sua città natale, Fürth (si veda l'articolo da lui stesso scritto in occasione della coppa del mondo del 2006 in Germania: Henry A. Kissinger, "World of Wonder", *Newsweek*, 12/6/2006, <http://www.henryakissinger.com/articles/nw061206.html>). Una delle sue più imbarazzanti apparizioni in veste di tifoso avvenne alla coppa del mondo in Argentina nel 1978, accanto al dittatore Videla per la partita che la squadra di casa vinse contro il Perù 6-0.

<sup>9</sup> A. Sampson, *The Seven Sisters*, Hodder and Stoughton, Sevenoaks, 1975, p. 276.

<sup>10</sup> Si veda per es. C. More, *Black Gold. Britain and Oil in the XX<sup>th</sup> Century*, Continuum, London, 2009, pp. 139-140.

stegno praticamente incondizionato alle compagnie petrolifere in una serie di negoziati con l'Opec (l'organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio), nella convinzione che lasciare carta bianca alle aziende fosse il modo migliore per garantire un rifornimento petrolifero stabile e a prezzi ragionevoli al Paese. In pratica, però, i mercati petroliferi erano diventati sempre più instabili e i prezzi avevano continuato a crescere fino a livelli che non parevano così ragionevoli, specie dal punto di vista di consumatori abituati ai prezzi bassi degli anni Sessanta. Viste in questa prospettiva, le richieste di Heath appaiono più un tentativo di incassare il credito che egli riteneva il governo avesse accumulato nei confronti delle compagnie, piuttosto che la maldestra imposizione di un *diktat* della mano pubblica nei confronti dell'impresa privata.

I due episodi illustrano bene la complessità delle relazioni tra governi e multinazionali del petrolio: aziende private chiedono a uomini politici di primo livello di mediare per difendere i loro interessi in negoziati con degli Stati sovrani; gli stessi uomini politici mandano al diavolo le multinazionali; altre multinazionali rifiutano le richieste del primo ministro di un governo con cui hanno, praticamente da sempre, collaborato e da cui hanno ricevuto protezione e sostegno diplomatico.

Il settore petrolifero offre uno spaccato particolare sui rapporti tra politica ed economia. Come scriveva all'inizio degli anni Sessanta Jack Hartshorn – giornalista dell'*Economist* e collaboratore della “bibbia” dell'industria petrolifera internazionale: *Petroleum Intelligence Weekly* – nel testo consigliato dagli esperti petroliferi del Foreign Office come introduzione alle problematiche dell'industria:

Il petrolio [...] è stato la fonte di quello che è forse la più grande ondata di investimenti all'estero nella storia, e di una fantastica accelerazione del progresso economico in alcune regioni. È stato sviluppato, finora, da compagnie con sede nei Paesi sviluppati – in particolare da un pugno di aziende gigantesche, internazionali per ambito, mobili nella loro attività, che trattano quasi da pari coi governi, non solo dei Paesi esportatori, ma anche di quelli consumatori. Queste compagnie petrolifere adempiono, primariamente, un ruolo economico – sebbene abbastanza spesso ai governi coinvolti non sembri rimanere semplicemente tale e forse non ci si potrebbe attendere che lo rimanga. Poiché sia l'economia dello sviluppo petrolifero che le istituzioni che ne sono derivate per realizzarlo sono piuttosto inconsuete<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> J.E. Hartshorn, *Oil Companies and Governments: An Account of the International Oil Industry in its Political Environment*, Faber and Faber, London, 1962, p. 50. Per il “consig-

Il presente volume intende esplorare il rapporto pubblico/privato nell'industria petrolifera internazionale. In particolare si concentra sulle relazioni tra le grandi aziende che hanno dominato questa industria nel corso dei primi tre quarti circa del XX secolo, quelle che divennero note come le "sette sorelle", e i loro "parent governments", i loro governi nazionali di riferimento, quello statunitense e quello britannico.

Non si tratta dell'ennesima storia dell'industria petrolifera. Ce ne sono già molte e alcune ottime<sup>12</sup>. Né si tratta di una storia della diplomazia delle risorse, cioè di una "storia diplomatica con altri mezzi", in cui si narra – come dice Gregory Nowell – di come «gli Stati utilizzino le aziende»<sup>13</sup> per competere l'uno con l'altro sullo scacchiere internazionale. Anche in questo caso non mancano studi eccellenti<sup>14</sup>. Né ci interessa un approccio puramente di *business history*, teso a ricostruire lo sviluppo delle aziende e come queste competessero tra loro<sup>15</sup>. Ci interessa invece, come dice Nowell, esplorare le due dimensioni del quadro transnazionale: non solo come gli Stati hanno utilizzato le aziende per perseguire i loro scopi, ma anche come queste ultime hanno utilizzato gli Stati<sup>16</sup>. In altre parole, ci interessa andare a vedere come funziona quello che Braudel definiva «il contro-mercato», il livello della vita economica in cui il potere statale incontra il grande capitale, quel tipo di interazione che Braudel identificava *tout court* col capitalismo.

Nella costruzione braudeliana, al di sopra del livello della «vita materiale», cioè di un'economia di sopravvivenza, autoconsumo e baratto, e di quello dell'economia di mercato, si trova «la zona del contro-mercato [...] il regno dell'arrangiarsi e della legge del più forte. Qui si colloca per eccellenza il

lio di lettura" del Foreign Office: The National Archives of the UK, Kew Gardens (NA), Fco55-1075, G.P. Lockton to J.W. Moffat, *Oil Negotiations*, 26/2/1973.

<sup>12</sup> La migliore introduzione alla storia dell'industria petrolifera moderna dalla sua nascita agli anni Settanta rimane, per chiarezza, completezza e leggibilità, A. Sampson, *The Seven Sisters*, cit. Il testo più celebre è D. Yergin, *The Prize. The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, Simon & Schuster, New York, 1991, molto ricco e anche di piacevole lettura, ma a parere di molti, che tendiamo a condividere, troppo tendente all'apologia nei confronti delle compagnie.

<sup>13</sup> G.P. Nowell, *Mercantile States and the World Oil Cartel, 1900-1939*, Cornell University Press, Ithaca, 1994, p. 2.

<sup>14</sup> F. Venn, *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*, Macmillan, London, 1986; A. Nouschi, *Pétrole et relations internationales de 1945 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1999.

<sup>15</sup> Esistono numerosi volumi sulla storia delle singole compagnie. Uno dei migliori è J. Bamberg, *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975. The Challenge of Nationalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

<sup>16</sup> Per un punto di vista opposto, che afferma la supremazia degli Stati e dell'interesse nazionale sulle imprese e gli interessi economici nell'ambito specifico della politica sulle materie prime, cfr. S. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

campo del capitalismo, ieri come oggi, prima come dopo la rivoluzione industriale»<sup>17</sup>. L'identificazione operata da Braudel può suscitare perplessità in chi guarda al capitalismo soprattutto come un rapporto conflittuale di produzione tra due soggetti, lavoro e capitale, ma non v'è dubbio che il grande storico francese cogliesse un aspetto essenziale dello sviluppo capitalistico: la fusione, l'identificazione tra potere statale e capitalismo che dopo il 1500 aveva trasformato l'Europa nell'«attrezzo mostruoso della storia del mondo», ponendo le basi per la sua supremazia mondiale nei secoli successivi.

Il capitalismo può trionfare solo quando si identifica con lo Stato, *quando è lo Stato*. Nella sua prima grande fase, che coincide con l'ascesa delle città-Stato italiane, a Venezia, Genova, Firenze, è l'élite del denaro che detiene il potere. Nell'Olanda del XVII secolo, l'aristocrazia dei reggenti governa secondo gli interessi e persino secondo le direttive degli uomini d'affari, mercanti o finanziari. In Inghilterra, la gloriosa rivoluzione del 1688 segna a un tempo, l'avvento di un nuovo corso politico e l'affermazione di un nuovo modo di condurre gli affari, simile a quello adottato dagli olandesi<sup>18</sup>.

Con la rivoluzione industriale questa simbiosi si approfondì. Il capitalismo ha tratto grandi vantaggi dalla collaborazione con gli apparati statali, sia nella fase iniziale dell'industrializzazione, per esempio in termini di protezione dalla concorrenza straniera o di creazione delle condizioni sociali favorevoli all'instaurazione di rapporti di lavoro salariato<sup>19</sup>, sia in quella più matura, si pensi ad esempio all'esplosiva miscela politica di riarmo navale e protezionismo agrario adottata dalla Germania guglielmina in conseguenza del compromesso interno tra grande borghesia industriale e aristocrazia terriera<sup>20</sup>.

D'altro canto, anche gli Stati avevano interesse ad inglobare nelle loro reti di potere un'economia di tipo capitalista che garantiva un'efficienza senza precedenti nella produzione di ricchezza e nel progresso tecnologico. Come divenne sempre più evidente con l'industrializzazione della guerra a

<sup>17</sup> F. Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (secolo XV-XVIII)*, vol. II: *I giochi dello scambio*, Einaudi, Torino, 1982, p. 217.

<sup>18</sup> F. Braudel, *La dinamica del capitalismo*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 65-66 (corsivo aggiunto).

<sup>19</sup> Si vedano per es. le pagine che Karl Polanyi dedica alla creazione delle condizioni di espansione dell'offerta di lavoro salariato di fabbrica attraverso l'azione legislativa statale in materia di assistenza ai poveri: *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 2000, pp. 103-107.

<sup>20</sup> E. Kehr, *Anglophobia and Weltpolitik*, in Idem, *Economic Interest, Militarism, and Foreign Policy*, University of California Press, Berkeley, 1977, pp. 22-49.

partire dalla metà del XIX secolo, disporre di un'industria moderna era un requisito indispensabile per difendere la propria sovranità. L'adozione del modo di produzione capitalista appariva come la via maestra per colmare la distanza dai Paesi guida. Attraverso il meccanismo dello sviluppo ineguale la costruzione di un'economia di tipo capitalista, o almeno dotata di elementi capitalistici, divenne una priorità nazionale per le società tradizionali che intendevano difendere la propria indipendenza, mentre per quelle che aspiravano ad accrescere il proprio potere o consolidare la propria egemonia, difendere ed offrire possibilità di espansione al proprio capitalismo diveniva un questione di priorità nazionale<sup>21</sup>. Ed anche i Paesi che rifiutavano il capitalismo come sistema sociale, furono costretti, sotto la sferza della sfida esterna, ad adottarne le ricette produttive, dando vita a un "capitalismo di Stato", cioè di una sorta di sublimazione della visione braudeliana dell'essenza dell'economia capitalista.

L'alleanza tra la logica territorialista degli Stati-nazione e quella capitalista è stata indagata a fondo da Giovanni Arrighi. Nel *Lungo XX Secolo*, parlando dello scambio politico realizzato tra i banchieri Rothschild e la Gran Bretagna imperiale, Arrighi scriveva: «la protezione e il trattamento preferenziale che la rete finanziaria controllata dai Rothschild ricevette dal governo britannico ebbe il suo complemento nell'incorporazione di quella rete nell'apparato di potere grazie al quale la Gran Bretagna governava il mondo». E, qualche riga dopo:

L'aiuto era reciproco. Né i Rothschild, né i "nobili vecchi" [l'aristocrazia dei finanziari genovesi "al servizio" dell'impero spagnolo] furono meri strumenti delle organizzazioni imperiali che essi "servivano". Entrambi questi gruppi ristretti appartenevano a una più vasta cerchia di mercanti banchieri saltati sul carro di un'organizzazione territorialista, e che avevano abilmente trasformato l'espansione di quest'ultima in un potente motore dell'espansione di reti commerciali e finanziarie che essi stessi controllavano<sup>22</sup>.

Leggendo queste righe viene da chiedersi: cambiando i soggetti – sostituendo ai Rothschild i Rockefeller, per esempio – questo brano non potrebbe rappresentare una sintetica ma efficacissima descrizione dei rapporti tra Stati del "centro" del sistema e industria petrolifera nel corso del XX seco-

<sup>21</sup> Sul concetto di sviluppo ineguale e combinato, identificato per primo da Trotskij, e la sua applicazione allo studio delle relazioni internazionali cfr. A. Anievas, *Capital, the State and War. Class Conflict and Geopolitics in the Thirty Years' Crisis, 1914-1945*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2014, cap. 2.

<sup>22</sup> G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, il Saggiatore, Milano, 2003, pp. 223-224.

lo? E in modo analogo potremmo leggere come una descrizione del funzionamento dei mercati petroliferi internazionali post 1945 le osservazioni di Braudel sul contro-mercato, «orientato a sbarazzarsi delle regole di quello tradizionale» e a sostituirle con un sistema di

scambi ineguali in cui la concorrenza – regola essenziale della cosiddetta economia di mercato – ha poco spazio ed in cui il mercante gode di due vantaggi: in primo luogo quello di avere interrotto il rapporto diretto e lineare tra il produttore ed il consumatore – solo lui conosce le condizioni di mercato ai due poli della catena e dunque il profitto prevedibile –; in secondo luogo, dispone del denaro in contanti che è il suo principale alleato. Tra la produzione e il consumo, si frappongono, così, lunghe catene mercantili imposte dalla loro efficacia, soprattutto nelle forniture alle grandi città, che spinge le autorità a chiudere entrambi gli occhi, o almeno a chiuderne uno solo, allentando il controllo<sup>23</sup>.

La separazione tra consumatore e produttore operata dal mercante di cui parla Braudel, la si ritrova negli assetti petroliferi della parte centrale del XX secolo, quando le compagnie agivano come unico intermediario e avevano in pratica il monopolio della conoscenza delle «condizioni di mercato» e dei profitti. Le «lunghe catene mercantili» richiamano la struttura verticale integrata delle grandi aziende petrolifere che andavano dall'estrazione alla vendita al dettaglio. Le autorità che chiudono un occhio o anche tutti e due ricordano i governi dei Paesi consumatori disposti ad accettare prezzi arbitrari in cambio di rifornimenti certi.

Sembra quindi che nel settore petrolifero venga allo scoperto, nella maniera più immediata ed evidente, quel tratto di identificazione tra Stato e capitale evidenziato da Ralph Miliband a fine anni Sessanta come la caratteristica saliente assunta dalle democrazie occidentali:

dirigenti politici e governi hanno [considerato] l'impresa capitalista un elemento necessario, opportuno, pregiudiziale della loro società. Senza alcun dubbio, molti sono gli obiettivi tanto personali quanto pubblici che essi si pongono, ma tutti sono condizionati dalla loro adesione al sistema economico esistente e visti attraverso quel prisma deformante. Da questo modo di concepire il sistema, è facile comprendere perché i governi desiderino aiutare in tutti i modi possibili il capitale, senza tuttavia ammettere che ciò comporta un atteggiamento di parzialità verso classi, categorie e gruppi particolari. Se infatti l'interesse nazionale è legato indissolubilmente alle fortune dell'impresa capitalistica, l'apparente parzialità nei suoi riguardi non è in realtà tale. Anzi, favorendo gli interessi del ca-

<sup>23</sup> F. Braudel, *La dinamica del capitalismo*, cit., pp. 57-58.



pitale e aiutando l'iniziativa capitalistica a espandersi, i governi adempiono in realtà la loro nobile funzione di difensori del bene comune<sup>24</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, nostra intenzione è esplorare il rapporto tra Stato e capitale nell'industria petrolifera internazionale, un tema già indagato negli anni Novanta da Simon Bromley con uno sguardo però più attento alle implicazioni teoriche per il dibattito nel campo delle Relazioni internazionali<sup>25</sup>. Quel che ci accingiamo qui a fare è invece orientato a un approccio più empirico, teso a evidenziare lo sviluppo e i punti di svolta della storia delle relazioni tra Stato e industria petrolifera, sulla scia del lavoro di studiosi appartenenti alla scuola "corporatista" di studio delle relazioni internazionali, come Michael J. Hogan e David S. Painter, che hanno analizzato però periodi delimitati di tempo, rispettivamente gli anni Venti e i Quaranta-primi Cinquanta<sup>26</sup>, mentre il nostro intento è di proporre una disamina di lungo periodo, senza la pretesa di offrire un'analisi esaustiva di tutti gli aspetti della questione, concentrandoci in particolare sulla crisi dei primi anni Settanta come punto di svolta importante.

Come scriveva lo storico statunitense Robert Wiebe al suo collega Thomas J. McCormick, «non chiedeteci di procedere faticosamente per un migliaio di pagine sull'opinione pubblica o i gruppi di pressione o gli scambi diplomatici col Giappone» senza che vengano affrontati «i problemi che sono alla base di qualsiasi sistema efficace di analisi storica: Chi detiene il potere? Come? Perché?»<sup>27</sup> Questo volume è fortunatamente più breve di un migliaio di pagine, ma, per far sì che valga la pena leggerlo, intendiamo affrontare le questioni poste da Wiebe: come, da chi e per quali fini è stato esercitato il potere di controllo sulla risorsa energetica chiave delle società industriali moderne?

Il primo capitolo affronta la genesi del rapporto stato/multinazionali nel settore petrolifero, con l'ingresso del governo britannico nella proprietà della Anglo-Persian Oil Company nel 1914 e poi, negli anni Venti, l'espansione dell'industria petrolifera statunitense all'estero, con la partecipazione al consorzio di sfruttamento delle risorse irachene. È in questi anni

<sup>24</sup> R. Miliband, *Lo Stato nella società capitalistica*, Laterza, Bari, 1970, p. 91.

<sup>25</sup> S. Bromley, *American Hegemony and World Oil: the Industry, the State System and the World Economy*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1991.

<sup>26</sup> M.J. Hogan, *Informal Entente, The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Diplomacy 1918-1928*, University of Missouri Press, Columbia, 1977; D.S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of US Foreign Oil Policy, 1941-1954*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

<sup>27</sup> T.J. McCormick, "Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History", *Reviews in American History*, n. 4, 1982, pp. 318-330, p. 323.

che si definirono i caratteri fondanti di quel rapporto: le aziende vennero identificate come vettori dell'interesse nazionale e al tempo stesso venne loro concessa un'ampia autonomia operativa. Negli anni della Grande crisi e della Seconda guerra mondiale, di cui si occupa il secondo capitolo, questo assetto fu messo in discussione ed in seno all'amministrazione Roosevelt emersero progetti di ingresso diretto del governo nel business petrolifero, duramente contrastati dall'industria. Dopo la sconfitta di questi tentativi interventisti, nel dopoguerra si consolidò il governo delle grandi aziende petrolifere multinazionali sul sistema di scambi petroliferi all'interno del mondo capitalista. Il terzo capitolo esplora le modalità di costruzione di questo sistema, nell'interazione tra aziende e governi ed evidenzia la centralità del controllo sulle fonti di petrolio per il consolidamento dell'egemonia statunitense. Il quarto capitolo indaga le ragioni della crisi della *governance* oligopolistica delle grandi multinazionali nel corso degli anni Sessanta, all'incrocio tra competizione intra-industriale e relazioni internazionali. Nel quinto capitolo si esplora nel dettaglio il corso della prima crisi petrolifera nei primi anni Settanta, evidenziandone le radici nell'economia politica dei mercati petroliferi e soffermandosi sulle conseguenze nei rapporti tra governi e aziende.

Per quanto io sia accademicamente piuttosto misantropo, nessun libro nasce in isolamento. Il debito intellettuale più grande, in ambito petrolifero, l'ho contratto con Giuliano Garavini, con il quale abbiamo percorso un bel pezzo di strada insieme tra i misteri dell'oro nero. In questi anni il progetto di ricerca Firb "I motori della crescita" ha rappresentato un ambiente intellettuale vivace e stimolante in cui portare avanti le mie ricerche. Il mio ringraziamento va al coordinatore, Duccio Basosi, e ai partecipanti, in particolare Elisabetta Bini. Con Elisabetta abbiamo organizzato nell'autunno 2014 un convegno su lavoro e industria petrolifera che mi ha aperto nuove strade di riflessione. Molti, pur non occupandosi di petrolio, hanno contribuito alla nascita di questo libro. Limitando la lista il più possibile, e in rigoroso ordine alfabetico, Lucia Coppolaro, Lorenzo Mechi, Simone Paoli, miei colleghi del Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell'Università degli studi di Padova, sono stati per me un punto di riferimento imprescindibile e una fonte preziosa di critiche e opinioni. La prof.ssa Carla Meneguzzi non mi ha mai fatto mancare il suo affettuoso sostegno. Questo libro ha avuto una lunga gestazione, che si sarebbe di certo protratta ancora se non fosse stato per la sollecitazione del prof. Antonio Varsori. Un caloroso grazie a Gaetano Di Tommaso per il prezioso aiuto bibliografico e a Maria Luisa Colombo per la pazienza e l'acribia con cui ha corretto le astruse bozze. Infine un sentito ringraziamento al personale

dei vari archivi e biblioteche in cui questo libro ha preso vita, in particolare al personale della biblioteca “Ettore Ancheri” dell’Università di Padova e a Scott McLachlan, responsabile della biblioteca dell’Oxford Institute of Energy Studies.

*Firenze, agosto 2015*

## 1. *Genesis, 1914-1928*

L'industria del petrolio ha una lunga storia di stretti e complessi rapporti tra poteri pubblici e interessi privati. Il primo grande esempio di coinvolgimento del pubblico nell'industria può forse essere identificato nella sentenza con cui, nel 1911, la Corte suprema statunitense condannò per pratiche monopolistiche la Standard Oil di John D. Rockefeller e decretò la separazione dalla società holding centrale (la Standard Oil of New Jersey) di 33 sussidiarie, facendone società indipendenti. In questo caso però l'interesse pubblico si identificava con la difesa dei consumatori e della concorrenza ed entrava in aperto contrasto con quello privato, diretto al controllo del mercato e a ridurre i danni dell'"eccesso di competizione" alle origini della Grande Depressione di fine XIX secolo, «la più drastica deflazione a memoria d'uomo»<sup>1</sup>.

Solo nel 1914, con l'assunzione da parte del governo britannico di una partecipazione maggioritaria nella proprietà dell'Anglo-Persian Oil Company (Apoc), l'interazione tra poteri pubblici e grandi compagnie nel settore petrolifero acquisì una dimensione nuova, destinata a caratterizzarne il corso nei decenni seguenti: la commistione tra interesse nazionale e interesse aziendale.

### 1.1 Il "tuffo fatidico": lo Stato entra nel business petrolifero

L'ingresso dello Stato britannico nel business petrolifero, un passo a prima vista sorprendente da parte di una classe dirigente alfiere del *laissez-faire*, avvenne, almeno *prima facie*, sulla base di considerazioni strategiche relative all'approvvigionamento di carburante della *Royal Navy*.

<sup>1</sup> D.S. Landes, *Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 oggi*, Einaudi, Torino, 2000, p. 302.