

La Geopolitica dell'Energia della Federazione Russa

Carlo Frappi

La disponibilità di ingenti risorse di idrocarburi ha rappresentato uno dei fattori tradizionalmente più rilevanti della geopolitica della Russia. Sin dalla seconda metà dell'800 e dall'avvio dello sfruttamento su scala industriale del potenziale estrattivo del territorio imperiale, la storia della Russia – nelle diverse declinazioni istituzionali assunte nel corso degli ultimi 150 anni – non può essere scissa dall'evoluzione del proprio comparto energetico, tanto che si guardi allo sviluppo economico-industriale del Paese, quanto che si faccia riferimento a quello politico-istituzionale ovvero a quelli strategico e diplomatico.

Sarebbe errato, tuttavia, delineare un rapporto deterministico tra il fattore geopolitico appena richiamato e l'influenza sulle scelte del decisore politico russo. Per valutare appieno quest'ultima, l'analisi dell'energia come risorsa di potere non può né deve essere scissa dalla considerazione della stessa come potenziale fonte di vulnerabilità, di rischio¹. Il presupposto logico da cui qui si muove è che ci sia elevata simmetria tra le esigenze della parte consumatrice e importatrice di idrocarburi, da una parte, e quelle della parte produttrice ed esportatrice. Per entrambe, e in maniera speculare, la sicurezza energetica è cioè legata alla stabilità, prevedibilità e adeguatezza – in termini di volumi e di prezzo – dei flussi di idrocarburi, siano essi in entrata o in uscita dal Paese. D'altra parte, il peso determinante che la rendita energetica ha per la gran parte dei paesi esportatori – e la Russia non fa eccezione² – in termini economici, istituzionali e socio-politici, contribuisce a delineare una più bilanciata relazione tra importatore ed esportatore, sgombrando il campo dalle teorie, spesso semplicistiche, ruotanti attorno alla rilevanza della “arma energetica” a disposizione dei secondi rispetto ai primi.

Collocandosi dalla prospettiva della necessità di tutela della sicurezza energetica russa, il presente saggio mira a identificare le sfide prioritarie che il Paese affronta per conservare le quote di mercato in Europa – di gran lunga il principale mercato del gas russo³ – e per assicurarsene di nuove nei mercati estremo-orientali. Il saggio mira, in particolare, a delineare le strategie di adattamento russe

al mutevole contesto del mercato regionale del gas europeo, che porta sfide tutt'altro che insignificanti alla sicurezza energetica della Federazione.

Le sfide europee alla sicurezza energetica russa

La tutela della sicurezza energetica russa ha dovuto fare i conti, adeguandocisi, con un mercato regionale del gas europeo che, nel corso dell'ultimo decennio, ha fatto registrare una serie di dinamiche in grado di intaccare significativamente le quote di mercato detenute da Gazprom – campione del gas russo e prima compagnia al mondo per produzione di gas e riserve controllate. Due le principali dinamiche che hanno modificato lo scenario di riferimento per la commercializzazione di gas in Europa, minacciando di erodere i pilastri sui quali poggia la tutela della sicurezza energetica della Federazione russa: andamento della domanda e dell'offerta di gas, da una parte, ed evoluzione della normativa Ue, dall'altra.

Dalla prima angolatura, nell'ultimo decennio la Russia ha dovuto fronteggiare uno scenario caratterizzato da una significativa contrazione della domanda di gas – e con essa dei relativi prezzi di commercializzazione – accompagnata da prospettive di aumento dell'offerta della risorsa. A interrompere l'incremento costante dei volumi di esportazione fatto registrare verso i mercati europei dall'inizio del secolo ha contribuito in maniera determinante la crisi economico-finanziaria del 2007/2008, che

1. Il presupposto da cui si muove è duplice. Anzitutto, seppur connaturati alla geologia del territorio, i fattori della geopolitica fisica non possono essere considerati invariabili, in ragione dell'influenza naturalmente esercitata su di essi dal progresso tecnologico, che modifica l'influenza da essi esercitata sulla politica estera. In secondo luogo, si muove dall'assunto che a influire sulle scelte del decisore politico non sia tanto l'ambiente in senso stretto, quanto il modo in cui esso viene immaginato, concettualizzato e rappresentato. Si veda, C. Jean, *Manuale di geopolitica*, Laterza, Bari 2003.

2. Secondo i dati della Banca Mondiale, tra il 2000 e il 2008 la rendita energetica ha rappresentato una quota del PIL russo compresa tra il 19,2% e il 21,7%. Il calo dei prezzi successivo a tale data ha ridimensionato progressivamente il peso della rendita energetica, attestatosi nel 2017 al 10,7%.

3. Nel 2017, i mercati europei hanno assorbito l'87,9% delle esportazioni via gasdotto provenienti dalla Russia. La percentuale varia non significativamente (75%) se a essere preso in considerazione è il solo spazio dell'Unione europea. Calcoli dell'autore su: BP, *BP Statistical Review of World Energy 2018*, BP p.l.c., Londra 2018, p.34.



Gazprom è la prima compagnia al mondo per produzione di gas e riserve controllate.

ha determinato un rilevante calo dei consumi nello spazio europeo⁴. Alle difficoltà derivanti dalla contrazione della domanda di gas – che è andata ripartendo da allora solo molto lentamente – si sono sommate, d'altra parte, quelle legate all'aumento dell'offerta, per effetto dell'avvio delle esportazioni di Gas naturale liquefatto (Gnl) statunitense sui mercati europei e, al contempo, per la scoperta di nuovi e ingenti giacimenti gasiferi a opera di compagnie europee nel Mediterraneo orientale – in acque egiziane, israeliane e cipriote.

A legare assieme i due, richiamati fattori di rischio per la sicurezza energetica russa – andamento della domanda-offerta e normativa europea – è stata la politica comunitaria finalizzata alla diversificazione dei canali e delle fonti di approvvigionamento di gas continentale, risolutamente promossa dalla Commissione. Nel corso dell'ultimo quindicennio, infatti, le autorità europee hanno progressivamente affiancato alla dimensione interna e normativa della strategia di sicurezza energetica una parallela dimensione esterna e diplomatica. Proteggere la stabilità e la sicurezza dell'approvvigionamento comunitario ha significato per Bruxelles rivedere anzitutto la propria politica infrastrutturale e – muovendo da un'impostazione *bottom-up* a una *top-down* – offrire incentivi alla realizzazione delle infrastrutture ritenute “di interesse comune” e di “interesse prioritario” nella prospettiva di garantire la sicurezza energetica dello spazio europeo. Tale direttrice d'intervento – concretizzatasi nelle successive revisioni delle Reti Trans-Europee dell'Energia

(TEN-E) – ha dunque inteso promuovere nuove rotte e nuovi vettori di importazione di gas nella prospettiva di riduzione della eccessiva dipendenza dalla Russia, percepita come fonte di vulnerabilità per l'Ue e i suoi singoli membri⁵. In questa prospettiva, e a partire dal 2003, la Commissione ha anzitutto promosso la realizzazione di un quarto canale comunitario di importazione, in grado di approvvigionare i mercati dell'Europa meridionale e danubiano-balcanica a partire dall'area di produzione caspica e mediorientale, dove sono concentrate riserve provate di gas tra le più ingenti dello spazio eurasiatico. Ancorché con una capacità di trasporto inizialmente limitata, l'ormai prossima inaugurazione del cosiddetto *Corridoio meridionale del gas* decreta il successo di tale politica e contribuisce alla creazione di un asse di importazione potenzialmente in grado di ampliarsi con il contributo di nuovi fornitori e/o di nuove infrastrutture di trasporto a partire da giacimenti ancora non entrati in fase di sfruttamento. È quest'ultimo, in particolare, il caso dei giacimenti *off-shore* scoperti nel Mediterraneo orientale nel corso dell'ultimo decennio, per commercializzare le cui risorse in Europa, l'Ue sostiene oggi un complesso progetto infrastrutturale, il gasdotto East-Med, deputato al trasporto del gas dal cosiddetto Bacino di Levante ai mercati meridionali dell'Unione. Al contempo, tradizionale obiettivo delle autorità di Bruxelles è rendere disponibile al Corridoio meridionale la produzione gasifera che origina a Est del Bacino del Caspio, attraverso la costruzione di un'infrastruttura *off-shore* che attraversi il bacino collegando le sponde del Turkmenistan – quarto paese al mondo per riserve provate di gas – con quelle dell'Azerbaijan, dove oggi ha inizio il sistema infrastrutturale del Corridoio stesso.

Lungi dall'originare esclusivamente dal vicinato europeo, l'aumento di offerta di gas sui mercati comunitari deriva anche dall'avvio e progressivo incremento della produzione di gas di scisto negli Stati Uniti, divenuti esportatori netti della risorsa a partire dal 2017 – un anno dopo l'approdo del primo treno di gas liquefatto statunitense in Europa. A dimostrazione della risolutezza delle autorità europee nel tentare di sfruttare le nuove possibilità di diversificazione messe a disposizione

4. Tra il 2008 e il 2014 (e con la sola eccezione del 2010) l'andamento del consumo lordo annuo di gas nello spazio UE-28 ha fatto segnare una costante flessione, risultante in una contrazione totale del 32,7% nell'arco temporale in considerazione. Dal 2015 la domanda ha iniziato nuovamente a crescere, sebbene i volumi di gas consumati nel 2017 risultassero ancora pari all'89,3% livello registrato nel 2008. Calcoli dell'autore su dati Eurostat.

5. Sulla base dei più recenti dati disponibili, nel primo semestre del 2018 la quota russa sul totale delle importazioni di gas in Ue è stata pari al 40,6%, a fronte del 37,7% registrato nel 2017. European Commission, *EU imports of energy products – recent developments*, 29/05/2019, <https://ec.europa.eu>, p.4.

dal mutevole scenario energetico, a partire dal 2015 la Commissione ha lanciato un processo di consultazione in vista dell'approvazione di una strategia di sviluppo di impianti Gnl e di stoccaggio su territorio comunitario, presentata nel gennaio 2016 e pensata per assicurare maggior flessibilità all'approvvigionamento di gas e cogliere i dividendi dell'aumento di offerta della risorsa⁶. Ulteriore e non meno significativa sfida al mantenimento delle quote di mercato russe in Europa è giunta, nel corso dell'ultimo decennio, dalla più stingente normativa comunitaria in materia di trasparenza del mercato e *anti-trust*. In particolare, la normativa in materia di *unbundling* – ovvero di separazione proprietaria tra la produzione, la distribuzione e il trasporto del gas – e di garanzia di accesso alle infrastrutture di trasporto a terzi introdotta con il Terzo Pacchetto sull'energia del 2008 ha minato le fondamenta della strategia infrastrutturale russa in territorio europeo. Essa, infatti, non soltanto ha impedito a Gazprom di investire nella costruzione di nuove arterie di esportazione in territorio comunitario, mantenendone il controllo, ma al contempo ha precluso alla compagnia russa il pieno utilizzo della capacità di gasdotti europei necessari per il trasporto del gas russo già giunto ai confini dell'Unione.

Al contempo, il tentativo delle autorità europee di evitare che l'eccessiva dipendenza dagli approvvigionamenti di gas russo – particolarmente profonda nel caso degli stati membri dell'Europa centro-orientale – potesse tradursi in vulnerabilità alle maggiori ragioni di scambio della Federazione russa ha indotto la Commissione ad avviare un'indagine (2012) e successivamente a formalizzare un'accusa (2015) a carico di Gazprom incentrata sulla violazione degli articoli del Tfeu che sanzionano la restrizione alla competizione (art. 101) e l'abuso di posizione dominante (art. 102). Secondo le accuse, la compagnia avrebbe sfruttato la propria capacità d'influenza nei piccoli mercati dell'Europa orientale⁷ per preservare la propria posizione di forza e la redditività delle proprie attività, ostacolando la libera circolazione del gas tra stati membri, impedendo la diversificazione degli approvvigionamenti e imponendo prezzi iniqui attraverso l'indicizzazione al prezzo del petrolio. Principale successo della procedura giudiziaria avviata dalla Commissione (cfr. infra) è stato la rimozione dai contratti di fornitura delle "clausole di destinazione" del gas, che ne impedivano la ri-esportazione verso terzi, contribuendo alla frammentazione dei mercati europei e all'isolamento di diverse aree di consumo. L'eliminazione delle suddette clausole, unita alla costruzione di interconnessioni e all'inversione dei flussi di quelle già esistenti, ha ridimensionato significativamente il potere negoziale di

Gazprom, dischiudendo nuovi fattori di rischio per la sicurezza energetica nazionale. Il maggiore di questi è, senza dubbio, l'azzeramento delle importazioni *dirette* di gas russo verso l'Ucraina, che dal 2016 ha cessato di essere cliente di Gazprom pur conservando il ruolo fondamentale di transito della risorsa tra la Russia e i mercati dell'Europa centro-occidentale, con un significativo sbilanciamento del potere negoziale tra le parti.

La Russia e l'imperativo della diversificazione

Così come il principio della diversificazione è assunto a pilastro della strategia energetica europea finalizzata a ridurre il grado di dipendenza dagli approvvigionamenti russi – e la potenziale vulnerabilità a essa associata – allo stesso modo, e specularmente, la diversificazione è divenuta principio guida anche per la tutela della sicurezza energetica russa, nel tentativo di mantenere le quote di mercato in Europa e ridurre la dipendenza dalle esportazioni verso i mercati europei. In ottica russa, la diversificazione delle esportazioni – e più in generale la garanzia di flussi di esportazione stabili, a prezzi adeguati per un futuro prevedibile – ha assunto quattro dimensioni prioritarie, ruotanti attorno alla diversificazione delle pratiche commerciali, delle rotte di esportazione, dei mercati finali e dei vettori di trasporto verso di essi.

La diversificazione delle pratiche commerciali è derivata dalla necessità, da una parte, di venire incontro alle richieste dei clienti europei di adeguamento delle clausole contrattuali alla congiuntura successiva al 2008 e, dall'altra parte, di adattare i negoziati con le compagnie europee alla nuova e più stringente normativa comunitaria. Dalla prima angolatura, nel quinquennio successivo alla crisi economico-finanziaria Gazprom ha risposto alle richieste dei clienti europei introducendo rilevanti modifiche nei contratti di fornitura – assicurando cioè sconti sui pezzi di commercializzazione, ridimensionando il peso ormai insostenibile delle clausole "*take-or-pay*" e introducendo meccanismi di parziale indicizzazione ai prezzi *spot*, più convenienti per la parte acquirente rispetto alla tradizionale indicizzazione ai prezzi del petrolio. Per questa via, tra il 2009 e il 2015, Gazprom ha acconsentito a rinegoziare un totale di 60 contratti di fornitura con 40 clienti europei⁸, manifestan-

6. European Commission, *Communication on An EU Strategy for liquefied natural gas and gas storage*, COM(2016)049.

7. La procedura ha interessato le pratiche commerciali di Gazprom in otto paesi dell'Europa orientale: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria.

8. T. Mitrova, *The New Russian Gas Export Strategy After the Ukraine Crisis*, in M. Hafner - S. Tagliapietra (a cura di), *The European Gas Markets*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 215.



do la disponibilità ad adottare posizioni negoziali più flessibili che in passato. Alla maggior flessibilità nelle pratiche commerciali può, d'altra parte, essere riportata anche la decisione della compagnia di avviare pratiche – seppur ancora limitate – di commercializzazione del gas attraverso il sistema delle aste nei diversi punti di scambio europei, affiancando così un modello flessibile di commercializzazione a quello tradizionale, e più rigido, imperniato sulla stipula di contratti di fornitura di lungo periodo, ventennali o venticinquennali⁹.

Analoga postura reattiva da parte russa si è manifestata in relazione alla necessità di adeguamento alla più stringente normativa europea in materia di concorrenza. Evitando che la procedura *anti-trust* europea avviata nel 2012 potesse giungere a conclusione giudiziale, Gazprom ha infatti avanzato alle autorità europee una proposta di transazione che, venendo incontro al punto di vista di Bruxelles, si è tradotta nel maggio 2018 nell'assunzione di una serie di impegni vincolanti. In particolare, la decisione adottata dalla Commissione europea nei confronti di Gazprom ha imposto alla compagnia «una serie di obblighi volti a dissipare le riserve [...] relative alla concorrenza e a consentire il libero flusso di gas a prezzi competitivi sui mercati dell'Europa centrale e orientale»¹⁰. Tali obblighi ruotano attorno a tre principi fondamentali: 1) rimozione delle “clausole di destinazione” e facilitazione dei flussi da e verso i mercati più isolati; 2) introduzione di indicizzazioni dei prezzi a quelli, più competitivi, praticati nei punti di scambio dell'Europa occidentale; 3) inammissibilità dei vantaggi connessi alle infrastrutture ottenuti facendo leva sulla propria posizione dominante di mercato nella fornitura di gas¹¹.

La diversificazione delle rotte di esportazione e dei mercati di sbocco rappresentano due facce della stessa medaglia, ovvero sia due elementi del medesimo tentativo di tutelare la sicurezza energetica russa innanzi al ri-

schio derivante dall'eccessiva dipendenza delle esportazioni verso l'Europa. La riduzione dei margini di rischio è cioè passata, da un lato, attraverso una strategia di aggiramento delle “strozzature” territoriali del transito attraverso paesi percepiti come non affidabili e, dall'altro, nel tentativo di cogliere le opportunità di esportazione aperte dalla crescita della domanda di gas proveniente dai mercati asiatici. Sul versante europeo e della diversificazione delle rotte di esportazione ciò si è tradotto nella promozione di nuovi assi infrastrutturali *off-shore* lungo il Baltico e il Mar Nero, in grado di connettere il territorio russo con i due maggiori clienti europei – Germania e Turchia – e, da qui, con gli altri mercati regionali, aggirando la strozzatura bielorusso-polacca a Nord e quella ucraina a Sud¹². Pilastro della diversificazione dei mercati di sbocco del gas è invece rappresentato dall'avvio della cooperazione con la Repubblica popolare cinese, divenuta nel breve volgere di un quindicennio, il terzo consumatore e il secondo importatore di gas su scala globale. Spina dorsale della relazione sino-russa sono gli accordi di commercializzazione e trasporto di gas inaugurati nel 2014 con la firma del più ingente *Purchase and Sale Agreement* della storia, un accordo trentennale per l'esportazione di 38 miliardi di metri cubi annui di gas lungo la cosiddetta Rotta orientale, lungo la quale è da allora in costruzione il gasdotto *Power of Siberia*, previsto essere inaugurato entro la fine del 2019. D'altra parte, obiettivo russo di medio e lungo periodo è soddisfare una parte significativa della crescita di domanda di gas attesa in Cina – prevista più che raddoppiare da qui al 2035 – con un incremento della capacità di trasporto lungo la Rotta orientale che consenta a Gazprom di assicurarsi una quota di mercato pari al 13% del consumo e al 25% delle importazioni annue di gas¹³.

La volontà di trarre vantaggio dalla crescente domanda di gas proveniente dai mercati dell'Asia-Pacifico conduce alla quarta, e ultima, dimensione della strategia di diversificazione russa – che attiene ai vettori di esportazione. Con l'intento di assicurare maggior flessibilità alle esportazioni e di guadagnare quote di mercato in

9. Nel 2018, su un totale di 200,8 Gmc di gas commercializzati al di fuori dello spazio ex-sovietico, 38,4 sono stati resi disponibili sul mercato *spot* e commercializzati principalmente in Europa centro-orientale – Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in testa. Gazprom, *Delivery statistics*, <http://www.gazpromexport.ru>.

10. Commissione europea, Comunicato Stampa, IP/18/3921, Bruxelles, 24 maggio 2018.

11. *Ibidem*.

12. Il riferimento va qui ai progetti di gasdotti Nord Stream 2, nel Baltico, e Turkstream, nel Mar Nero.

13. *Gazprom: China pipeline to be ready three months early*, in «Energy Reporters», 19 marzo 2019.



La diversificazione è il principio guida per la tutela della sicurezza energetica russa, nel tentativo di mantenere le quote di mercato in Europa e di ridurre la dipendenza dalle esportazioni verso i mercati europei.

paesi che tradizionalmente basano le proprie importazioni su Gnl, a partire dalla seconda decade del secolo la Federazione russa ha avviato un risoluto programma di aumento della capacità di liquefazione della risorsa, concentrata nelle aree della Siberia nord-occidentale e nell'estremo oriente del Paese. Per raggiungere tale obiettivo, ridimensionando il peso delle sanzioni internazionali approvate a seguito della crisi ucraina, il Governo russo ha introdotto un'eccezione al monopolio sulle esportazioni di gas di cui beneficia Gazprom, dischiudendo così la possibilità ad altri produttori nazionali – primo tra tutti Novatek – di entrare nel giro d'affari legato alla commercializzazione all'estero del gas, seppur solo in forma liquefatta. Grazie agli incentivi offerti allo sviluppo di impianti di liquefazione, la percentuale di Gnl esportata dalla Russia verso il Pacifico è più che raddoppiata nel corso di meno di circa un decennio, pur rimanendo ancora, in attesa dell'entrata in funzione dei giacimenti in fase di sviluppo, una frazione relativamente limitata del totale delle esportazioni di gas annue¹⁴.

Dalla logica della competizione a quella di una cooperazione reciprocamente vantaggiosa

Le sfide che oggi la Russia si trova a fronteggiare per tutelare la propria sicurezza energetica – e con essa il proprio assetto sociale, politico e istituzionale – passano, in maniera uguale e contraria a quanto avviene in ambito europeo, dalla necessità di diversificazione, nelle diverse sfumature che essa va assumendo.

Le autorità europee, perseguendo una strategia di sicurezza energetica incentrata tanto su una dimensione economico-normativa interna quanto su una dimensio-

ne politico-diplomatica esterna, hanno efficacemente posto le basi per il ridimensionamento del peso della dipendenza dagli approvvigionamenti di gas dalla Federazione russa. Quest'ultima, d'altra parte, ha mostrato un'evidente capacità di adeguamento al mutevole contesto europeo, caratterizzato da una domanda di gas ancora debole, dalla maggior concorrenza tra produttori e da un numero crescente di interconnessioni intra-europee e con produttori extra-europei che minacciano la presa di Gazprom sui mercati continentali del gas. Tale capacità è oggi dimostrata da un'incessante crescita dei volumi esportati verso l'Europa su base annua, tanto più significativa non meramente in ragione delle maggiori pressioni normative e della maggior competizione con le quali oggi Mosca deve confrontarsi, ma anche in considerazione del più ampio contesto di crisi nei rapporti euro-russi nel quale essa si verifica. In tale scenario, il progressivo aumento delle esportazioni e della quota di mercato russa in Europa sembra, dunque, poter segnare una strada privilegiata per la normalizzazione delle relazioni euro-russe e per il rilancio delle relazioni bilaterali con l'Ue. Un rilancio che, come dimostrato dal comparto energetico, possa mettere le ragioni di scambio pragmaticamente avanti a quelle della diplomazia, sostituendo alla logica della competizione quella di una cooperazione reciprocamente vantaggiosa fondata sulla valorizzazione dell'interdipendenza.

Carlo Frappi
Università Ca' Foscari di Venezia

14. 15,5 Gmc su un totale di 215,4 nel 2017.