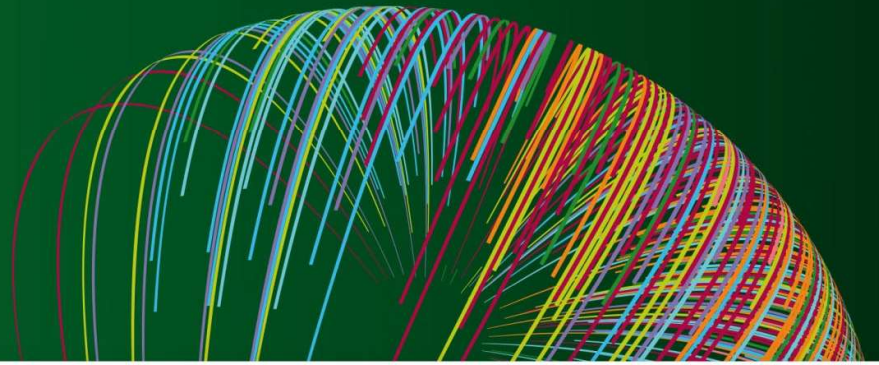


# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Sicurezza energetica

Gennaio 2023

n. 6 (n.s.)

Focus



# Sicurezza energetica

n. 6 (n.s.) – gennaio 2023

**Focus**

---

a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)



## AUTORI

Al presente *Focus*, curato da Carlo Frappi, hanno contribuito:

*Pietro Baldelli (Centro Studi Geopolitica.info) – CAPITOLO 5*

*Carlo Frappi (Università Ca' Foscari e ISPI) – CAPITOLO 9*

*Fabio Indeo (Center for Energy Governance and Security) – CAPITOLO 7*

*Aldo Liga (ISPI) – CAPITOLO 6*

*Lorena Stella Martini (ECFR) – CAPITOLO 4*

*Francesco Sassi (RIE) – CAPITOLO 1*

*Marco Siddi (Università di Cagliari e Finnish Institute of International Affairs) – CAPITOLO 2*

*Marco Valigi (ESCP Business School e Università Cattolica del Sacro Cuore) – CAPITOLO 3*



# Focus Sicurezza energetica

n. 6 (n.s.) – gennaio 2023

---

## Sommario

1. Embargo, sanzioni e <i>price cap</i> : strategie, obiettivi e contromisure della guerra energetica tra Europa e Russia .....	7
2. I gasdotti Nord Stream: da corridoio energetico europeo a pomo della discordia .....	19
3. L'asse Bruxelles-Washington e il paradigma energetico euratlantico .....	25
4. Europa, Algeria e Marocco: sicurezza energetica, nuove opportunità e competizione .....	31
5. Il ruolo del Qatar e del Gnl nel futuro della sicurezza energetica europea .....	4
3 6. Le ambizioni dell'Egitto come hub regionale dell'energia. Strategie, attori, potenzialità della cooperazione energetica con il Cairo .....	51
7. Il progetto EastMed nel nuovo contesto energetico regionale .....	59
8. L'Azerbaigian nella diversificazione dell'approvvigionamento europeo. Stato e prospettive nel comparto del gas .....	65
9. Gli effetti della guerra in Ucraina sulle direttrici di export per gli idrocarburi centroasiatici verso l'Europa .....	73

## 2. I gasdotti Nord Stream: da corridoio energetico europeo a pomo della discordia

Marco Siddi

La sospensione delle forniture di gas russo attraverso il gasdotto Nord Stream a inizio settembre 2022 e le esplosioni che hanno pesantemente danneggiato sia il Nord Stream, sia il gasdotto parallelo e di recentissima costruzione Nord Stream-2<sup>1</sup>, hanno minato alle fondamenta le relazioni energetiche tra Germania e Russia. Nell'ultimo decennio, i due gasdotti hanno rappresentato il simbolo della *partnership* tra Mosca e Berlino. I governi guidati dalla Cancelliera Angela Merkel li hanno difesi dalle costanti critiche degli Stati Uniti, di diversi Stati dell'Europa centro-orientale (Polonia e paesi Baltici *in primis*) e della Commissione europea. Seguendo una logica prettamente commerciale, Berlino vedeva nei gasdotti Nord Stream un corridoio strategico per l'approvvigionamento dell'economia tedesca, fortemente dipendente dall'import di energia. Una lunga storia di cooperazione energetica con Mosca, cominciata in piena guerra fredda e mai interrotta – nemmeno quando Nato e Patto di Varsavia erano giunte sull'orlo di un conflitto nucleare, nel 1983 – attestavano l'affidabilità delle forniture russe.



Fonte: ISPI

<sup>1</sup> “Nord Stream, esplosioni che hanno provocato fughe di gas sono un atto di sabotaggio”, Euronews, 18 novembre 2022.



I prezzi competitivi del gas di Mosca e l'interdipendenza delle economie russa e tedesca giustificavano, da un punto di vista commerciale, la scelta da parte di Berlino di un rapporto privilegiato con il gigante statale del gas russo, Gazprom. Perché sostituire le importazioni dalla Russia con il gas naturale liquido (Gnl), tendenzialmente più caro, in particolare se quest'ultimo sarebbe arrivato da un *competitor* industriale come gli Stati Uniti, o da paesi autoritari e di incerta affidabilità come il Qatar? Perché investire risorse nella costruzione di terminali e rigassificatori per l'importazione di Gnl se le politiche climatiche europee prevedevano una progressiva riduzione dei consumi di gas, fino a un quasi totale *phaseout* entro il 2050? Sul piano politico, i leader tedeschi rispondevano alle critiche sui rischi e sulle implicazioni geopolitiche della dipendenza energetica dalla Russia asserendo che i legami economici con Mosca riducevano il rischio di uno scontro e – in particolare dopo la crisi tra Russia e Occidente del 2014, dovuta all'annessione russa della Crimea e alla destabilizzazione del Donbass – rappresentavano l'ultimo ponte strategico tra Europa e Russia.

### **L'impatto del conflitto ucraino sui rapporti energetici UE-Russia**

Questa logica è stata in gran parte stravolta dalla guerra lanciata da Putin il 24 febbraio 2022 e dalle successive sanzioni e ritorsioni tra Occidente e Russia. A differenza di quanto avvenuto tra il 2014 e il 2021, lo scontro si è esteso rapidamente al comparto energetico. Nei sei mesi successivi allo scoppio della guerra, l'Unione europea (UE) ha imposto un divieto alle importazioni di carbone e un divieto parziale alle importazioni di petrolio dalla Russia, mentre quest'ultima ha interrotto le forniture di gas a diversi Stati membri della UE che hanno rifiutato di adottare un nuovo meccanismo di pagamento in rubli (come Bulgaria e Finlandia) e ridotto le esportazioni di gas ad altri Stati (ad esempio, Germania e Italia). La crisi dei rapporti energetici tra UE e Russia non ha risparmiato nemmeno i gasdotti Nord Stream e Nord Stream-2. Dall'inizio dell'estate del 2022, la Russia ha ridotto i flussi di gas esportato attraverso il Nord Stream<sup>2</sup> – attribuendo la responsabilità alle sanzioni occidentali che non avrebbero permesso la regolare manutenzione di alcune infrastrutture – per poi interromperli definitivamente a inizio settembre, in risposta all'annuncio da parte del G7 di un tetto al prezzo del petrolio russo.<sup>3</sup> Il Nord Stream-2, completato nel settembre 2021 dopo una lunga controversia caratterizzata da sanzioni, ritardi e scontri politici, non è mai entrato in funzione a causa del rapido deteriorarsi della crisi ucraina nell'inverno 2021-2022. I gravi danni arrecati ai due gasdotti dalle esplosioni del 26 settembre 2022 potrebbero rappresentare un definitivo, catastrofico epilogo per la storia del corridoio Nord Stream.

### **Nord Stream: due decenni di storia e disaccordi**

La storia del corridoio energetico Nord Stream risale a oltre vent'anni fa. Nel 1997 Gazprom e la compagnia petrolifera finlandese Neste cominciarono a progettare un gasdotto che dalla Russia raggiungesse la Germania attraverso il mar Baltico. Al progetto presto si unirono due

---

<sup>2</sup> “Falling Like Dominoes: The Impact of Nord Stream on Russian Gas flows in Europe”, 5 agosto 2022.

<sup>3</sup> “Via libera del G7 al tetto al prezzo del petrolio russo. Von der Leyen: ora anche sul gas”, Il Sole 24 Ore, 2 settembre 2022.

compagnie tedesche, Ruhrgas (successivamente E.On Ruhrgas e infine Uniper) e Wintershall (dal 2019 Wintershall Dea), una sussidiaria del gigante dell'industria chimica Basf. Nel 2005 Gazprom, E.On e Wintershall firmarono un accordo per la costruzione del gasdotto, che cominciò nel dicembre dello stesso anno. Da subito, il progetto incontrò la netta opposizione di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, prima fra tutti la Polonia; l'allora ministro della difesa polacco Radosław Sikorski paragonò il gasdotto a un nuovo patto Molotov-Ribbentrop<sup>4</sup> - un riferimento all'accordo con cui, nell'agosto del 1939, Germania nazista e Unione Sovietica si spartirono il controllo dell'Europa orientale.

Ciononostante, la realizzazione del progetto continuò, col coinvolgimento di diverse compagnie europee (italiane, olandesi, britanniche) nella costruzione. Inoltre, tra il 2007 e il 2009 la compagnia del gas olandese Gasunie e la francese Gdf Suez (oggi Engie) acquisirono delle quote di proprietà del consorzio Nord Stream. Gazprom mantenne il controllo del 51% delle quote, seguita da E.ON e Wintershall col 15.5% ciascuna e da Gasunie e Gdf Suez, col 9% a testa. La costruzione della prima delle due linee del gasdotto venne ultimata nel giugno del 2011; la seconda entrò in funzione nell'ottobre 2012. Nell'Europa centro-occidentale, Nord Stream fu presentato come un progetto di interesse europeo, e venne sostenuto dai leaders di diversi Stati membri della UE. A testimonianza di questo, all'inaugurazione del gasdotto nell'ottobre 2011 parteciparono la cancelliera tedesca Angela Merkel, il premier olandese Mark Rutte e il primo ministro francese François Fillon, oltre al presidente russo Dmitry Medvedev. Negli anni successivi, Nord Stream divenne uno dei principali corridoi per l'export del gas russo in Europa, insieme alla rete di gasdotti ucraini; nel 2021 i volumi esportati raggiunsero il record di 59,2 miliardi di metri cubi annuali, persino oltre la capacità nominale annuale del gasdotto (55 miliardi di metri cubi).<sup>5</sup>

### **Le vicissitudini del gasdotto Nord Stream-2**

Nonostante le tensioni tra Russia, UE e Occidente dovute all'annessione della Crimea e al conflitto nel Donbass, la cooperazione energetica tra Gazprom e i suoi partner occidentali continuò. Nel giugno del 2015 Gazprom, E.On, Engie, l'austriaca Omv e l'olandese Royal Dutch Shell firmarono un accordo per la costruzione di Nord Stream-2, un gasdotto parallelo a Nord Stream che avrebbe portato la capacità del corridoio energetico a 110 miliardi di metri cubi annuali.

L'accordo causò una reazione veemente da parte della Polonia, che si vedeva bypassata anche dal nuovo progetto. Nell'agosto 2016, l'autorità per la concorrenza polacca Uokik bloccò la costituzione di una *joint venture* tra le sopra citate compagnie; queste ultime si ritirarono dalla *joint venture*, ma firmarono un accordo per finanziare comunque il progetto.<sup>6</sup> Tra i principali oppositori del progetto c'erano anche l'Ucraina, che temeva in particolare la perdita del suo ruolo strategico per il transito del gas russo verso l'Europa e dei relativi proventi economici;

---

<sup>4</sup> "Poland compares German-Russian pipeline to Nazi-Soviet pact", EUObserver, 2 May 2006.

<sup>5</sup> "The Nord Stream Pipeline Transported a Volume of 59.2 Billion Cubic Metres of Natural Gas in 2021", Nord Stream, 7 febbraio 2022.

<sup>6</sup> "Gazprom's Western partners agree financing for \$10.3 billion Nord Stream 2 pipeline", Reuters, 24 aprile 2017.

gli Stati Uniti, che mal vedevano la stretta partnership energetica tra Berlino e Mosca, e la conseguente dipendenza europea dal gas russo; e infine la Commissione europea, per cui la realizzazione di un nuovo gasdotto dalla Russia non era prioritaria, ma contrastava anzi con gli obiettivi di diversificazione delle importazioni.

Germania e Austria erano invece i principali sostenitori del Nord Stream-2, affiancate da alcuni altri Stati membri con interessi economici nella realizzazione del progetto (in particolare Finlandia, Olanda e Francia). Per la Germania, il gasdotto rappresentava un collegamento diretto tra il principale fornitore di gas europeo e il suo maggior acquirente, in un contesto in cui Berlino vedeva il gas come una fonte essenziale nel periodo di transizione verso un'economia basata sulle rinnovabili. Il governo tedesco intendeva ridurre il consumo di carbone e petrolio, fonti più inquinanti, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di politica climatica europei. Al contempo, l'opposizione dell'opinione pubblica tedesca all'energia nucleare dopo l'incidente alla centrale giapponese di Fukushima, nel 2011, aveva indotto i governi di Angela Merkel a decretare la progressiva chiusura delle centrali nucleari nazionali, che avrebbe dovuto essere portata a termine nel 2022.<sup>7</sup>

Nelle istituzioni europee, i sostenitori del Nord Stream-2 hanno fatto leva soprattutto sul Consiglio dell'Unione europea. Il servizio legale del Consiglio si è opposto alla richiesta della Commissione di un mandato per negoziare un trattato internazionale con la Russia relativo al gasdotto. A lungo, il Consiglio ha respinto anche la proposta di applicare la Direttiva 2009/73/CE sul mercato interno del gas al Nord Stream-2.<sup>8</sup> La direttiva non era mai stata applicata in precedenza a un gasdotto internazionale e avrebbe comportato la separazione (*unbundling*) fra le reti e l'erogazione dei servizi di gas, richiedendo dunque una modifica dell'impianto legale del progetto, interamente controllato da Gazprom. Nel febbraio 2019 – è stato raggiunto un compromesso che ha reso la direttiva applicabile alle acque territoriali dell'UE, ma ha lasciato allo Stato membro in cui il gasdotto approda (in questo caso, la Germania) la responsabilità dell'attuazione e dell'autorizzazione di eventuali esenzioni.<sup>9</sup>

Il quadro legale è stato ulteriormente complicato dalle sanzioni imposte dagli Stati Uniti al progetto. In particolare, le sanzioni decise dal Congresso nel dicembre 2019 nei confronti delle compagnie impegnate nella costruzione del gasdotto hanno portato al congelamento dei lavori *off-shore* quando erano ormai prossimi al completamento.<sup>10</sup> I lavori sono ripresi nel maggio 2021, quando la nuova amministrazione presidenziale statunitense guidata da Joe Biden ha deciso di rinunciare alle sanzioni, nel tentativo di migliorare i rapporti coi partner europei – Germania in particolare – che si erano incrinati durante la presidenza di Donald Trump.<sup>11</sup> La costruzione del Nord Stream-2 è stata dunque completata a fine estate 2021; il

---

<sup>7</sup> A fine 2022 Berlino ha deciso di prorogare la chiusura delle ultime 3 centrali attive al 15 aprile 2022. “[Germany extends lifetime of remaining nuclear plants](#)”, DW, 17 ottobre 2022.

<sup>8</sup> “[Direttiva 2009/73/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale”, 13 luglio 2009.

<sup>9</sup> “[Nord Stream 2: Who fared best](#)”, Politico, 13 febbraio 2022.

<sup>10</sup> “[Nord Stream 2 pipelayer Allseas suspends operations on US sanctions](#)”, S&P Global, 21 dicembre 2019.

<sup>11</sup> “[U.S. waives sanctions on Nord Stream 2 as Biden seeks to mend Europe ties](#)”, Reuters, 20 dicembre 2021.

gasdotto è stato riempito di gas e, nell'autunno successivo, l'ultimo ostacolo all'entrata in funzione pareva essere la certificazione da parte dell'agenzia regolatrice dell'energia tedesca.<sup>12</sup>

### *Zeitenwende nelle relazioni energetiche tra Germania e Russia*

Tuttavia, nell'autunno 2021 il quadro energetico e della sicurezza europeo andava mutando rapidamente. La ripresa della domanda globale di energia e la limitata disponibilità di gas sul mercato europeo causava un aumento dei prezzi e, nei mesi successivi, una vera e propria crisi energetica. Pur continuando a onorare i contratti di lungo termine, Gazprom ha ridotto e poi azzerato le vendite sul mercato *spot*, contribuendo così all'acuirsi della crisi. Nell'autunno del 2021, molti analisti occidentali sospettavano che le mosse del gigante russo fossero una forma di pressione su UE e Germania volta ad accelerare l'entrata in funzione di Nord Stream-2.<sup>13</sup>

Alla fine dell'anno si è però profilata una nuova crisi nel campo della sicurezza europea. La Russia ha assembrato grossi contingenti militari ai confini con l'Ucraina e, al contempo, ha presentato a USA e Nato due trattati in cui chiedeva di rinunciare a ulteriori allargamenti dell'alleanza transatlantica e il ritiro di truppe e armi dagli Stati membri nell'Europa orientale. In questo contesto, le limitazioni all'export del gas diventavano anche strumento di pressione diplomatica nei confronti di una UE sempre più a corto di energia.

Nel febbraio 2022, l'escalation militare ha portato a un congelamento del Nord Stream-2. Dopo le affermazioni di Biden a inizio mese, secondo cui il progetto sarebbe stato fermato in caso di guerra<sup>14</sup>, il governo tedesco guidato da Olaf Scholz ha bloccato il processo di certificazione il 22 febbraio, in seguito al riconoscimento da parte russa delle cosiddette repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk.<sup>15</sup> Parlando al Bundestag il 27 febbraio, Scholz ha descritto l'attacco russo all'Ucraina come un 'cambiamento epocale' (*Zeitenwende*)<sup>16</sup>, a cui avrebbe fatto seguito un riorientamento delle politiche tedesche in campo energetico, in particolare con l'acquisizione di terminali Gnl e l'approvvigionamento da altri fornitori. Pochi giorni dopo l'inizio dell'invasione russa, l'8 marzo 2022, la Commissione Europea ha presentato la prima versione del piano REPowerEU, in base a cui l'UE si proponeva di tagliare le importazioni di gas russo di circa due terzi entro fine 2022 rispetto all'anno precedente.<sup>17</sup> L'attuazione del piano renderebbe superfluo non solo il Nord Stream-2, ma anche altri gasdotti già operativi per l'import del gas russo nella UE.

I volume di gas esportati attraverso il Nord Stream sono rimasti pressoché invariati fino al luglio 2022, quando Gazprom ha cominciato a ridurre drasticamente i flussi citando come causa le difficoltà nella manutenzione di alcune turbine del gasdotto a causa delle sanzioni

---

<sup>12</sup> “Nord stream 2: strada accidentata”, ISPI, 17 novembre 2021.

<sup>13</sup> “Russia is pumping a lot less natural gas to Europe all of a sudden — and it is not clear why”, CNBC, 24 agosto 2022.

<sup>14</sup> “If Russia invades Ukraine, there will be no Nord Stream 2, Biden says”, 7 febbraio 2022.

<sup>15</sup> “Germany freezes Nord Stream 2 gas project as Ukraine crisis deepens”, Reuters, 22 febbraio 2022.

<sup>16</sup> “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz”, Bundesregierung, 27 febbraio 2022.

<sup>17</sup> Commission Europea, “REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy”, 8 marzo 2022.

occidentali. Nonostante Siemens, la compagnia che si occupa della manutenzione, abbia negato che quest'ultima non sia possibile a causa delle sanzioni, il 2 settembre Gazprom ha annunciato che il gasdotto sarebbe rimasto chiuso per un periodo indefinito fino alla risoluzione dei problemi tecnici.<sup>18</sup>

### La fine del Nord Stream?

Il 26 settembre, alcune esplosioni hanno distrutto tre delle quattro linee dei gasdotti Nord Stream – solo una linea del Nord Stream-2 sarebbe rimasta intatta – in acque internazionali, nelle zone economiche esclusive di Danimarca e Svezia. Benché chiusi per l'export, i gasdotti erano pieni di gas, che è fuoriuscito nel mar Baltico. Germania, Danimarca e Svezia hanno avviato indagini separate per scoprire le cause dell'incidente; gli investigatori svedesi hanno affermato che i danni sono stati causati da un sabotaggio deliberato.<sup>19</sup> Questa tesi è avvalorata dall'individuazione di tracce di esplosivo nei pressi dei gasdotti, che nelle immagini disponibili appaiono completamente sventrati per diversi metri. Russia, da un lato, e Stati Uniti e Regno Unito, dall'altro, si sono accusati a vicenda della responsabilità dell'accaduto.

Di certo, al momento, c'è che alle controversie relative a sanzioni e manutenzione si è aggiunta una causa di forza maggiore che impedisce l'uso del Nord Stream. Non è chiaro se e quando i danni verranno riparati. A chi afferma che i danni sono irreparabili, il vice primo ministro russo Alexander Novak ha risposto che è tecnicamente possibile farlo e rimettere in funzione il gasdotto.<sup>20</sup> I lavori non sono però ancora cominciati, e Gazprom continua a esportare volumi limitati di gas in Europa attraverso il corridoio ucraino e il gasdotto TurkStream.

Al di là delle difficoltà tecniche, la questione centrale per il futuro di Nord Stream resta politica: sarà possibile riavviare una relazione energetica strategica tra Germania e Russia, anche se si raggiungesse un accordo di pace tra Mosca e Kiev? Lo scontro attuale porta a escludere questa opzione, ma non è del tutto impossibile che un mutamento del quadro politico – insieme alle esigenze economiche dell'industria europea, pesantemente danneggiata dal caro energia – invertano almeno in parte quello che ora appare come un destino segnato per i gasdotti Nord Stream.

---

<sup>18</sup> “Gazprom: Nord Stream 1 gas to stay shut until fault fixed, ‘workshop conditions needed’”, Reuters, 2 settembre 2022.

<sup>19</sup> “Nord Stream explosions caused by 'gross sabotage', says Swedish prosecutor”, Euronews, 18 novembre 2022.

<sup>20</sup> “Russia’s Novak Says Possible to Repair Nord Stream Pipelines”, Bloomberg, 2 ottobre 2022.