

# Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea

Carlo Frappi

## Programma Caucaso e Asia centrale

*Questo WP fa parte della Ricerca "Il Caucaso in una prospettiva europea", realizzata con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri.*

**N. 27 - LUGLIO 2008**

### Sintesi

La crescente dipendenza dei paesi dell'Unione europea da fonti di approvvigionamento energetico esterne, accompagnata dal notevole incremento del prezzo degli idrocarburi e dalla tendenza all'uso politico della carta energetica da parte dei paesi esportatori di energia, ha portato in cima al dibattito comunitario la necessità di predisposizione di una politica energetica comune da parte dell'Ue.

La diversificazione dei canali di approvvigionamento energetico rappresenta, in tale contesto, una priorità assoluta e perseguibile solo attraverso una coerente proiezione esterna da parte dell'Unione.

Il saggio esamina il ruolo che il Caucaso meridionale è chiamato a svolgere nel quadro della Politica Energetica Europea, tanto in quanto regione di estrazione delle risorse, quanto in qualità di naturale punto di transito degli idrocarburi caspici e centroasiatici verso i consumatori europei.

*Carlo Frappi è Research Fellow ISPI e Research Fellow dell'European Foreign and Security Policy Studies Programme.*

Sullo sfondo dei mutamenti verificatisi nel sistema internazionale dalla fine del sistema bipolare, il passaggio dal XX al XXI secolo ha fatto registrare profondi cambiamenti nella struttura e nelle problematiche caratterizzanti la comunità internazionale. La nascita di nuovi stati, la crescente influenza assunta dagli attori non statali, così come l'evoluzione nella natura e nelle prerogative delle principali organizzazioni intergovernative, hanno profondamente modificato gli schemi e i paradigmi interpretativi attraverso cui analizzare le relazioni internazionali del nuovo millennio.

Uno dei fenomeni che ha accompagnato e caratterizzato questa fase di passaggio è stata la progressiva perdita di significato del concetto di "sicurezza", così come era andato sviluppandosi nel corso del secolo precedente. Le minacce agli attori della comunità internazionale – siano essi stati, raggruppamenti di individui o singoli individui – sembrano oggi infatti derivare principalmente non più dalla sfera militare, per lo meno non nella classica concezione del rischio di conflitti armati tra stati sovrani. La reinterpretazione del concetto di sicurezza è dunque divenuto un elemento centrale della letteratura sugli studi strategici sin dai primi anni successivi alla fine del sistema bipolare. Su questo sfondo, accanto alla tradizionale connotazione "strategica" del concetto di sicurezza, si è andata progressivamente affermando un'interpretazione "allargata" che comprende le nuove minacce di natura economica, ambientale e sociale<sup>1</sup>.

Profondamente diverse nel contenuto, le due concezioni di sicurezza variano anche in relazione ai meccanismi di tutela dell'interesse nazionale degli attori statali. Nel caso della concezione allargata della sicurezza, essi mutano tanto nella forma – che tende ad assumere contorni più tecnici – quanto nella profondità d'azione – esercitata in misura crescente a livello regionale o locale – quanto, infine, nei propri interlocutori – che, sempre più spesso risultano essere attori non statali<sup>2</sup>. A partire da una diversa valutazione della natura delle minacce, la concezione allargata della sicurezza comporta, parallelamente, una differente valutazione tanto dei rischi connessi a tali minacce, quanto degli attori da cui esse promanano e degli strumenti preposti alla sua tutela. La necessità di difesa dalle minacce di natura economica, ambientale e sociale comporta infatti un'azione più tecnica da parte degli stati espletata in misura crescente a un livello locale e regionale e in relazione con attori non statali<sup>3</sup>.

Il dibattito sull'allargamento del concetto di sicurezza è processo che ha riguardato, nel corso degli anni '90, tutte le principali organizzazioni e meccanismi di cooperazione intergovernativa internazionali, ciascuno dei quali, nella prospettiva di adattamento alle nuove realtà del sistema internazionale, ha dato a esso risposte differenti, attraverso la creazione di nuovi meccanismi di cooperazione o, piuttosto, l'adattamento degli esistenti.

In seno all'Unione Europea, il dibattito e la conseguente azione normativa sull'adeguamento alle nuove minacce alla sicurezza degli stati membri e dei loro cittadini, si è andato progressivamente incentrando attorno alla sicurezza economica e, in

<sup>1</sup> Sull'evoluzione del dibattito attorno al concetto di sicurezza, si veda A. ALDIS, G. HERD, *Managing Soft Security Threats: Current Progress and Future Prospects*, in «European Security», vol. 13, n. 1, 2004, pp. 169-186; J. LINDLEY-FRENCH, *The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century*, in «European Security», vol. 13, n. 1, 2004, pp. 1-15.

<sup>2</sup> K. BECHER, H. SCHMIDT, *Soft security' with Russia after 11 September*, in «Russian Regional Perspectives Journal», vol. 1, n. 1, <http://www.iiss.org>.

<sup>3</sup> Ibidem.

particolare, sulla strettamente connessa sicurezza energetica, intesa, ai fini della presente analisi, come «a condition in which a nation and all, or most of its citizens and business have access to sufficient energy resources at reasonable prices for the foreseeable future free from serious risk of major disruption of service»<sup>4</sup>.

Se dunque il concetto di sicurezza energetica ruota sinteticamente attorno alla necessità di un «adeguato approvvigionamento di risorse a prezzi ragionevoli»<sup>5</sup>, diversi sono tuttavia i fattori che entrano in gioco nel determinare cosa si debba intendere per sicurezza energetica e come efficacemente perseguire una strategia funzionale alla sua tutela. Anzitutto, come suggerisce Stern<sup>6</sup>, bisogna distinguere tra la necessità di garantire la disponibilità di “approvvigionamento di breve periodo” – che prende in considerazione problematiche di natura tecnica e contingente – e l’obiettivo di garantire un “approvvigionamento di lungo periodo”. Da quest’ultima angolatura – nella quale il presente studio si colloca – vanno presi in considerazione fattori strategici di natura politica e infrastrutturale che attengono in prima battuta ai rapporti dell’Ue con i paesi produttori e fornitori di energia.

Un’ulteriore differenziazione concerne la natura delle politiche da approntare per la tutela della sicurezza energetica. Da questo punto di vista, le misure di sicurezza possono essere alternativamente poste in relazione alla domanda di energia o, piuttosto, alla sua fornitura<sup>7</sup>. L’analisi e tutela della domanda riguarda principalmente questioni di natura interna alla parte consumatrice di energia. Questioni che, ricollegabili principalmente alla possibilità di razionalizzazione e regolamentazione del mercato energetico interno, non rappresenteranno l’oggetto primario del presente studio, che si concentrerà invece sull’aspetto delle politiche energetiche ricollegato alla fornitura. A essere chiamata principalmente in causa, da questa angolatura, è la più significativa proiezione “esterna” delle strategie energetiche, la necessità cioè per l’Unione di rapportarsi con stati terzi per garantire l’accesso alle risorse e il loro trasporto. D’altro canto, politiche rivolte alla regolamentazione del mercato interno in funzione della diminuzione della dipendenza da risorse esterne, non è sufficiente, di per sé, a eliminare i rischi connessi alla dipendenza stessa. Corollario di tale impostazione è, dunque, la maggior enfasi posta da questo studio sulla natura politica, prima ancora che economica, della sicurezza energetica<sup>8</sup>.

Sulla base della ricostruzione del processo che ha portato alla formulazione del concetto di sicurezza energetica europea, obiettivo del saggio è l’analisi del ruolo che le

---

<sup>4</sup> G. BAHGAT, *Europe’s energy security : Challenges and Opportunities*, in «International Affairs», vol. 82, n. 5, p. 965.

<sup>5</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 14.

<sup>6</sup> J. STERN, *Security of European Gas Supplies: The Impact of Import Dependence and Liberalization*, London, Royal Institute of International Affairs, 2002, p. 6.

<sup>7</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security*, cit., p. 16.

<sup>8</sup> Si segue, in questo senso, l’impostazione di Luciani che sottolinea come il ruolo della diplomazia sia stato in passato – e continuerà a essere in futuro – centrale per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico degli attori internazionali. G. LUCIANI, *Security of Supply for Natural Gas Markets: What is it and what is it not*, in INDES Working Paper n. 2, 2004, p. 6. Per l’analisi dell’angolatura interna ed economica della questione della sicurezza energetica europea, si rimanda a C. EGENHOFER, T. LEGGE, *Security of Energy Supply: A Question for Policy or the Market*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2002.

repubbliche del Caucaso meridionale sono chiamate potenzialmente ad assumere in tale costruzione. Il possesso di risorse energetiche, così come la possibilità di divenire territori di transito degli idrocarburi del Caspio verso i mercati europei, rendono infatti la regione caucasico-meridionale di centrale importanza per il coerente sviluppo della strategia energetica di Bruxelles, nella sempre più urgente prospettiva di diversificazione dei propri canali di approvvigionamento. In questo senso si analizzeranno le opportunità e le sfide che il Caucaso meridionale presenta per l'Unione sui due livelli chiave nei quali si manifestano le minacce alla sicurezza energetica europea a partire dalla crescente dipendenza energetica: insicurezza delle fonti di approvvigionamento e insicurezza delle rotte di transito dell'energia. Non ci si occuperà, in questa sede, di una terza dimensione della problematica energetica legata all'insicurezza delle infrastrutture energetiche. Pur nella sua rilevanza, essa comporta un livello d'analisi differente in quanto maggiormente legato alla cooperazione alla sicurezza intesa in senso più spiccatamente strategico-militare.

La partita energetica per lo sfruttamento e il trasporto delle risorse del Caspio è dinamica complessa che coinvolge diversi attori regionali in un quadro composito i cui contorni sono andati delineandosi nel corso degli anni '90, in gran parte al di fuori di un reale coinvolgimento europeo. L'analisi dei diversi interessi e delle differenti strategie energetiche degli attori coinvolti nella partita rappresenta dunque ulteriore livello di analisi, funzionale al tentativo di tracciare il quadro degli interessi in gioco e delle loro compatibilità o piuttosto contrapposizioni rispetto agli interessi e alle strategie europee.

### 1 *La tutela della sicurezza energetica dell'Ue*

L'Unione Europea rappresenta uno dei principali consumatori mondiali di energia. In linea con un orientamento di tendenza trentennale, il consumo interno mostra un tasso di crescita pari circa all'1% annuo<sup>9</sup>. Stando alle stime della Commissione europea, il 50% del consumo energetico interno dipende per il 50% da importazioni di energia da mercati esterni. Una dipendenza destinata a crescere sino al 65% entro il 2030. Nello stesso lasso di tempo, la dipendenza europea dalle importazioni di petrolio e gas è destinata a salire rispettivamente dall'82 al 93% e dal 57 all'84%<sup>10</sup>.

La dipendenza da fornitori esterni non rappresenta di per sé un rischio per la sicurezza energetica, a patto che il consumatore abbia però una rete sufficientemente stabile e diversificata di approvvigionamento. Non è questo tuttavia il caso dell'Unione Europea, per la quale la dipendenza energetica minaccia di tramutarsi in vulnerabilità in relazione a una serie di fattori tanto di natura interna, quanto esterna.

Anzitutto la produzione interna di energia non rinnovabile in Europa va rapidamente declinando. La principale fonte di approvvigionamento europea, i giacimenti norvegesi<sup>11</sup>, sarebbero destinati a esaurirsi, all'attuale ritmo di sfruttamento, nel giro di

<sup>9</sup> Commissione europea, *Commission Staff Working Document, Annex to the Green Paper A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, [SEC(2006) 317/2], p. 3.

<sup>10</sup> Commissione europea, *An Energy Policy for Europe*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1 final], Bruxelles, 10 gennaio 2007, p. 3.

<sup>11</sup> Benché la Norvegia non sia stato membro dell'Unione, essa non è considerata, ai fini di questo studio, come produttore esterno. La Norvegia è infatti parte dell'Area Economica Europea, accordo del 1992 tra i

10 anni in relazione al petrolio e di 23 al gas<sup>12</sup>. L'utilizzo alternativo di fonti rinnovabili di energia, ambiziosamente fissato dalla Commissione a un livello pari al 20% del totale dei consumi energetici per il 2020<sup>13</sup>, resta obiettivo costoso in termini economici e, in ogni caso, non sufficiente a eliminare i rischi connessi alla dipendenza dall'importazione di petrolio e gas. La crescente dipendenza energetica dell'Ue rischia tuttavia di tramutarsi in vulnerabilità soprattutto in relazione all'esiguo numero di attuali paesi fornitori di idrocarburi – come evidenziato dalle tabelle 1 e 2.

La dipendenza da poche fonti di approvvigionamento energetico risulta tanto più evidente in relazione alle importazioni di gas, il cui consumo è destinato a crescere proporzionalmente in misura maggiore, nel prossimo ventennio, rispetto a quello delle altre fonti. Secondo le stime della Commissione, benché al 2030 il petrolio continuerà a rappresentare la principale fonte energetica per i paesi dell'Unione, con un 35% sul totale del consumo, la domanda di gas è destinata a crescere sino al 32%<sup>14</sup>. Un consumo di gas che, significativamente, è destinato ad aumentare soprattutto nel settore della generazione di energia, dove già oggi viene utilizzato per il 70% del totale<sup>15</sup>. La maggiore attenzione strategica allo sviluppo del mercato europeo del gas deriva tuttavia, oltre che dall'elevata concentrazione delle sue fonti in rapporto a quelle petrolifere, anche dalla considerazione che la possibilità di diversificare i canali di approvvigionamento di gas attraverso la contrattazione con enti fornitori diversi appartenenti allo stesso paese produttore è altamente improbabile. Ciò è particolarmente evidente nel caso della Russia, dove Gazprom manifesta una spiccata tendenza a mantenere un monopolio di fatto sulla produzione e il trasporto di energia.

**Tabella 1: Importazioni Ue di petrolio nel 2006\***

Fonte	Importazioni nette	Percentuale sul totale
<b>Federazione russa</b>	189	30,3%
<b>Arabia Saudita</b>	51	8,0%
<b>Libia</b>	53	8,5%
<b>Norvegia</b>	89	14,3%
<b>Altre</b>	242	38,9%

\*Valore espresso in milioni di tonnellate.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

paesi Ue e i membri dell'European Free Trade Association (Efta) – esclusa la Svizzera – per la partecipazione di questi ultimi al mercato unico europeo indipendentemente dalla loro non partecipazione alla Ue.

<sup>12</sup> Commissione europea, Libro Verde, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, [COM(2000) 769], Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001, p. 19. Le stime non tengono tuttavia in considerazione le possibili riserve nel Mare di Barents.

<sup>13</sup> Commissione europea, *20 20 by 2020 – Europe's climate change opportunity*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, [COM(2008) 30 final], Bruxelles, 23 gennaio 2008.

<sup>14</sup> Direttorato generale per l'energia e i trasporti, *European energy and transport – Trends to 2030*, Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003, p. 111.

<sup>15</sup> G. WINROW, *Turkey and the East-West Gas Transportation Corridor*, in «Turkish Studies», vol. 5, n. 2, 2004, pp. 23-24.

Tabella 2: Importazioni Ue di gas nel 2006\*

Fonte	Importazioni nette (valore)	Percentuale sul totale
<b>Federazione russa</b>	4927	31,8%
<b>Norvegia</b>	2844	18,4%
<b>Algeria</b>	2134	13,8%
<b>Altre</b>	5569	36,0%

\* Valore espresso in migliaia di Terajoules.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

D'altro canto, la necessità di una maggior attenzione a una politica di diversificazione delle fonti di gas deriva da considerazioni legate alla peculiarità del suo trasporto. Al contrario del petrolio, che può essere trasportato anche su rotaia o via mare, il gas, necessitando l'intubazione, ha un processo di trasporto "rigido" per definizione. Una rigidità che, da un lato, approfondisce il rischio di interruzioni nella sua distribuzione in relazione a problematiche passibili di sorgere lungo le sue rotte e, dall'altro, impone una maggior programmazione e una politica strategica di investimenti nella prospettiva di diversificarne le fonti. Maggiore programmazione e disponibilità agli investimenti risulta peraltro imprescindibile anche in relazione alla trasformazione del gas in Gas Naturale Liquefatto (Gnl), che consente il suo trasporto in forma liquida senza intubazione. Il processo di trasformazione richiede infatti la costruzione di degassificatori per il congelamento del gas nei paesi produttori, così come la disponibilità di rigassificatori nei paesi consumatori o, in alternativa, in quelli in possesso di gasdotti funzionanti.

A rendere più necessaria, per l'Unione Europea, la formulazione di una coerente politica energetica, vi è poi la considerazione che, se la scarsità di fonti di approvvigionamento rappresenta di per sé un rischio per la sicurezza energetica, essa è resa maggiormente minacciosa in relazione alle politiche energetiche attuate dai fornitori, sempre più spesso determinati a utilizzare la propria posizione di forza in chiave politica piuttosto che economica. Tale tendenza – come si vedrà in seguito – è tanto più evidente nel caso della Federazione russa, destinata, allo stato attuale della produzione e del trasporto di idrocarburi eurasiatici, a rafforzare in futuro la propria posizione di principale esportatore di energia – e in particolar modo di gas – verso i mercati europei. Una posizione che rappresenta un rischio tanto più profondo per la sicurezza energetica dell'Unione in ragione dei notevoli squilibri che caratterizzano la disponibilità di risorse dei suoi membri e, parallelamente, del livello di dipendenza di approvvigionamenti di gas dalla Russia. Come dimostrano i dati riportati dalla tabella 3, la dipendenza degli stati dell'Europa centro-orientale dagli approvvigionamenti di gas russo è molto elevata. Una situazione tanto più pericolosa tanto in ragione dell'ovvia vulnerabilità che ne deriva rispetto a Mosca, quanto della diversità di percezioni che essa comporta nei riguardi degli stati membri europeo-occidentali rispetto all'urgenza di determinazione di una politica energetica comune.

**Tabella 3: Valore delle importazioni di gas dalla Russia per singoli membri Ue (2006)\***

Paese	Importazioni totali	Importazioni russe	Percentuale sul tot.
<b>Bulgaria</b>	121	121	100%
<b>Estonia</b>	37	37	100%
<b>Lettonia</b>	71	71	100%
<b>Lituania</b>	115	115	100%
<b>Finlandia</b>	180	180	100%
<b>Slovacchia</b>	264	264	100%
<b>Romania</b>	223	209	94%
<b>Grecia</b>	127	103	81%
<b>Ungheria</b>	443	352	79%
<b>Rep. Ceca</b>	373	276	74%
<b>Polonia</b>	416	286	69%

\* Valori espressi in migliaia di Terajoules.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

Ulteriore fattore di rischio rispetto alla sicurezza energetica europea deriva infine dalla crescente concorrenza per l'accaparramento delle risorse da parte delle economie in via di sviluppo dei mercati asiatici. Tra queste, la domanda cinese di energia – finendo per rivolgersi a quelle stesse regioni cui con crescente attenzione guarda l'Ue – rappresenta la principale minaccia per l'Unione. Una minaccia che d'altro canto, come sottolineato dalla stessa Commissione<sup>16</sup>, oltre a manifestarsi sul piano della competizione per l'approvvigionamento energetico, contribuisce all'innalzamento dei livelli di prezzo dell'energia, tanto in un'ottica di breve periodo quanto di lungo, con ricadute dirette sull'economia e sui consumatori europei.

Alla posizione di debolezza dell'Unione rispetto alla tutela della propria sicurezza energetica non è corrisposto, tuttavia, il coerente sviluppo di una politica comune tra i suoi membri che, sino a tempi recenti, si sono mostrati ampiamente riluttanti a devolvere alle istituzioni comunitarie prerogative legislative in un settore ritenuto di fondamentale importanza per la propria sicurezza nazionale.

### 1.1 *Evoluzione del concetto di sicurezza energetica europea*

La riluttanza degli stati membri dell'Unione ad accordarsi su linee comuni di politica energetica riflette peraltro il più ampio dibattito, tra gli economisti, sugli strumenti più adatti per assicurare l'efficienza del mercato dell'energia<sup>17</sup>. Alla posizione di chi

<sup>16</sup> Commissione europea, *An Energy Policy for Europe*, cit., p. 3.

<sup>17</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security and the Division of Competences between Community and its Member States*, in «European Law Journal», vol. 14, n. 4, 2008, pp. 462-463.

sostiene la necessità di dotare l'Unione degli strumenti normativi necessari per perseguire una strategia energetica – sulla base delle considerazioni della crescente interdipendenza dei singoli stati e delle ricadute delle scelte politiche di uno su tutti gli altri – si oppone infatti la visione di coloro che propugnano un prioritario ruolo degli stati che, meglio conoscendo le dinamiche relative al proprio mercato, possono assicurare più efficacemente la propria sicurezza energetica. Tale dibattito si manifesta nel più ampio quadro della dicotomia tra i sostenitori di un approccio liberista alla questione energetica europea<sup>18</sup> basato sulla fiducia nella capacità di autoregolamentazione del mercato e i sostenitori, all'opposto, di un deciso intervento delle istituzioni comunitarie guidato da considerazioni geostrategiche, prima ancora che economiche<sup>19</sup>. Un'impostazione, quest'ultima, funzionale da un lato a contrastare l'azione politica dei concorrenti energetici dell'Europa e, dall'altro, a imbrigliare la libertà d'azione – potenzialmente controproducente per gli interessi dell'Unione – delle compagnie petrolifere europee.

La mancata predisposizione di una politica energetica comune rispetto all'approvvigionamento di petrolio e gas, risulta tanto più contraddittoria in considerazione del ruolo centrale che la cooperazione nel settore dell'energia ha ricoperto nella nascita e sviluppo del processo d'integrazione europea. I trattati costitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951) e della Comunità europea dell'energia atomica (1957) rimarcavano entrambi il ruolo centrale della cooperazione energetica in funzione della garanzia della pace nel continente e dell'innalzamento degli standard di vita dei suoi cittadini. Stipulati in un periodo storico in cui l'approvvigionamento energetico non sembrava porre minacce a un'Europa autosufficiente grazie alla produzione interna di gas, carbone e, in prospettiva, di energia nucleare, essi non predisponavano una normativa sulla politica esterna energetica<sup>20</sup>. D'altro canto, mai autosufficiente sul piano dell'approvvigionamento di petrolio, dal 1980 lo spazio europeo ha cessato di esserlo anche in relazione al gas – le cui importazioni hanno superato la produzione interna nel biennio 1996-1997, in relazione al declino dell'estrazione norvegese<sup>21</sup>. Ciò non ha tuttavia condotto all'inclusione della sicurezza degli approvvigionamenti energetici nel quadro della legislazione comunitaria. Nonostante le diverse crisi politiche succedutesi dopo il 1973 – dalla guerra dello Yom Kippur alla rivoluzione iraniana, dalla guerra tra Iran e Iraq alla guerra del Golfo – avessero messo in luce lo stretto legame tra crisi regionali nelle aree di produzione energetica e sicurezza degli approvvigionamenti europei, la legislazione comunitaria ha, per lungo tempo, continuato a concentrare la propria politica energetica sulla creazione di un efficiente mercato interno, sulla base del presupposto che ciò avrebbe contribuito a sradicare il problema della dipendenza

<sup>18</sup> Si veda, in questo senso, C. EGENHOFER, T. LEGGE, *Security of Energy Supply*, cit.

<sup>19</sup> A. CORRELJE, C. VAN DER LINDEB, *Energy supply security and geopolitics: A European perspective*, in «Energy Policy», vol. 34, 2006, pp. 532-543.

<sup>20</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security and the Division of Competences between Community and its Member States*, cit., p. 466-467.

<sup>21</sup> R. LARSSON, *Europe and Caspian Energy: Dodging Russia, Tackling China, and Engaging the U.S.*, in S. CORNELL, N. NILSSON (a cura di), *Europe's Energy Security: Gazprom's Dominance and Caspian Supply Alternatives*, Singapore, Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2008, p. 20.

esterna<sup>22</sup>. Una dipendenza che pur era percepita come una minaccia agli obiettivi fondanti della Comunità europea<sup>23</sup>.

Nel silenzio dei trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza riguardo agli strumenti per garantire adeguati livelli di approvvigionamento energetico europeo, la competenza comunitaria in materia di legislazione sull'energia si è andata sviluppando principalmente su due percorsi. Anzitutto, la Commissione ha potuto parzialmente influire sulle politiche energetiche nazionali attraverso la propria competenza in materia di organizzazione del mercato interno, di protezione ambientale e di tutela del consumatore. D'altro lato, vi è stato un sempre più frequente ricorso ai "poteri residuali", riconosciuti alle istituzioni comunitarie in aree non coperte da legislazione comunitaria, nelle quali sia richiesto un intervento di armonizzazione.

Nel novembre 2000, attraverso la pubblicazione del Libro Verde *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*<sup>24</sup>, la Commissione europea per la prima volta ha posto l'attenzione sulle «debolezze strutturali dell'approvvigionamento energetico dell'Unione Europea», raccomandando l'adozione di una «politica energetica attiva» come unico mezzo per affrancarsi dalla crescente dipendenza energetica<sup>25</sup>. A sottolineare l'urgenza di riempire il vuoto normativo comunitario, la Commissione, sulla base della considerazione della crescente interdipendenza tra le politiche energetiche nazionali, affermava:

La politica energetica ha assunto una dimensione comunitaria nuova, senza che ciò si traduca in nuove competenze comunitarie. In questa situazione, bisogna analizzare l'opportunità di trattare la politica energetica europea da angolature diverse rispetto al mercato interno, all'armonizzazione, all'ambiente e alla fiscalità<sup>26</sup>.

Per la prima volta, dunque, veniva riconosciuta la necessità di tutela "dall'esterno" della sicurezza energetica europea. Significativamente, nell'auspicare l'apertura di una fase di dibattito sulla questione energetica, la Commissione metteva inoltre in discussione l'efficacia di un approccio esclusivamente economico al problema della dipendenza esterna, chiedendosi se, a tal fine, non fosse preferibile un approccio di tipo "geopolitico"<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security*, cit., p. 63. Per una panoramica della proiezione "interna" della politica energetica comunitaria e per l'assenza di un suo collegamento con misure "esterne", si veda *ibidem*, pp. 103-186.

<sup>23</sup> Esempio, in questo senso, la Risoluzione del Consiglio europeo del settembre 1986 sugli obiettivi di politica energetica per il 1995. In essa, si sottolineava come un'"adeguata e sicura" disponibilità di risorse energetiche rappresentasse un imprescindibile prerequisito per il conseguimento degli obiettivi socio-economici della Comunità e dei suoi membri. Su questo sfondo, la Risoluzione rimarcava la necessità di sviluppo delle «Community's external relations in the energy sector by virtue of a coordinated approach, in particular, on the basis of regular consultations between member States and the Commission». Consiglio dell'Unione Europea, *New Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States*, OJ C/241/1, September 16, 1986.

<sup>24</sup> Commissione Europea, Libro Verde, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, [COM(2000) 769], Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 12 e 80. A questo proposito, la ritrosia degli attori europei a considerare dal punto di vista politico la problematica della sicurezza energetica emerge con chiarezza dall'analisi della Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo con la quale, nel 2002, venivano tirate le somme

Più che lo stimolo al dibattito proveniente dalla Commissione, a spingere la questione della sicurezza dell'approvvigionamento energetico in cima alle preoccupazioni dei decisori politici europei sono stati due ordini di fattori esterni all'Unione.

Il primo di essi è rappresentato dal costante incremento dei prezzi dell'energia sul mercato internazionale. Un aumento dei prezzi che, generato dalla crescente concorrenza nell'approvvigionamento energetico da parte delle economie in fase di espansione e della crescente instabilità della regione mediorientale, ha avuto ricadute dirette sui consumatori europei – prima ancora che sulle singole economie nazionali.

Il secondo e più allarmante fattore che, manifestando la vulnerabilità del sistema energetico europeo, ha contribuito a ridefinire l'agenda dell'Ue, è rappresentato dall'aggressiva strategia energetica attuata dalla Federazione russa. Manifestatasi con chiarezza sin dal 2003<sup>28</sup>, essa ha colpito direttamente il sistema di approvvigionamento energetico europeo in occasione della crisi tra Mosca e Kiev del dicembre-gennaio 2006. In tale occasione, l'interruzione di approvvigionamento energetico russo all'Ucraina – determinata da una vertenza relativa al costo del gas<sup>29</sup> – comportava il consequenziale taglio delle forniture all'Europa centro-occidentale transitanti attraverso il territorio ucraino<sup>30</sup>. Oltre a evidenziare la vulnerabilità del sistema di approvvigionamento energetico europeo, la crisi segnalava apertamente i rischi derivanti dall'eccessiva dipendenza europea da un singolo fornitore, la Russia, per una risorsa energetica di vitale importanza, il gas.

Nel dicembre 2003, il Consiglio europeo approvava la prima *Strategia europea in materia di Sicurezza*<sup>31</sup>. Con il documento, preparato dall'ufficio competente alla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), venivano identificate le minacce alla sicurezza europea e le linee guida dell'azione internazionale dell'Unione. In questo ambito, il

---

del dibattito sviluppatosi, nei paesi membri, attorno alle questioni poste dal Libro Verde. L'analisi del documento, manifesta una volta di più la preponderante attenzione rivolta all'approccio economico alla sicurezza energetica e al maggior valore attribuito alla prospettiva normativa interna. Commissione europea, Relazione finale sul Libro Verde "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", [COM(2002) 321], Bruxelles, 26 giugno 2002. Parlamento e Consiglio europeo, d'altro canto, non recepivano con favore la contemporanea ambiziosa proposta della Commissione finalizzata a dotare le istituzioni comunitarie di più efficaci poteri in relazione all'approvvigionamento petrolifero. Per la proposta, Commissione europea, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning the alignment of measures with regard to security of supply for petroleum products*, [COM(2002) 488], Bruxelles, September 11, 2002.

<sup>28</sup> Il riferimento va alla crisi russo-lettone del gennaio 2003, caratterizzata dall'interruzione dell'esportazione di petrolio russa in relazione al mancato accordi per la cessione della compagnia lettone Ventspils Nafta a una concorrente russa. Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supply*, in Parlamento europeo, Commissione Affari Esteri, *Towards a Common European Foreign Policy on Energy*, Public Hearing, February 28 2007, p. 5.

<sup>29</sup> Per un approfondimento della crisi russo-ucraina, si veda B. GELB, J. NICHOL, S. WOEHLERL, *Russia's Cut-off of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications*, Congressional Research Service Report, [RS22378], February 15, 2006.

<sup>30</sup> A subire le conseguenze negative della interruzione degli approvvigionamenti russi sono state Italia, Francia, Ungheria, Austria, Romania, Slovacchia, Croazia e Polonia. Le forniture di gas a tali paesi registravano un calo compreso tra il 25 e il 30%, con un picco del 38% nel caso della Polonia. *Allarme gas, oggi in Italia -24% poi l'Europa torna alla normalità*, in «la Repubblica», 2 gennaio 2006.

<sup>31</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

Consiglio concordava con la Commissione sulla minaccia alla sicurezza europea rappresentata dalla dipendenza energetica. Solo due anni dopo tuttavia, in occasione del summit di Hampton Court del Consiglio europeo del 27 ottobre 2005<sup>32</sup>, l'organismo demandava alla Commissione la predisposizione di una bozza di politica energetica comune. Sulla base di tale mandato, nel marzo 2006, veniva pubblicato il Libro Verde della Commissione intitolato *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*<sup>33</sup>. Lo sviluppo di una «politica energetica esterna coerente» veniva indicato dal Libro Verde come una delle sei priorità identificate dalla Commissione per la predisposizione di una strategia energetica europea<sup>34</sup>, rivolta a conseguire gli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile, della competitività e della sicurezza dell'approvvigionamento. Manifestando il progressivo passaggio da un approccio economico-interno a uno geopolitico-esterno, il Libro Verde sottolineava:

Siamo di fronte al nuovo scenario energetico del 21° secolo. [...] Questo scenario richiede una risposta europea comune. [...] L'UE dispone degli strumenti per reagire. Con i suoi 450 milioni di consumatori l'UE è il secondo mercato energetico del mondo. Agendo in modo unitario ha il peso necessario per proteggere e far valere i propri interessi; essa ha non solo le dimensioni, ma anche le capacità politiche per far fronte al nuovo scenario energetico. [...] Se appoggia una nuova politica comune facendo sentire un'unica voce sulle questioni energetiche, l'Europa può guidare la ricerca globale di soluzioni nel settore dell'energia<sup>35</sup>.

A dar seguito alla pubblicazione del Libro Verde – accolta con favore tanto dal Consiglio, quanto dal Parlamento europeo<sup>36</sup> – la Commissione provvedeva con proposte concrete d'azione contenute in due documenti del giugno e ottobre 2006<sup>37</sup>, nei quali si sottolineava come i due cardini della sicurezza energetica fossero rappresentati dal corretto funzionamento dei mercati e dalla diversificazione. Obiettivo prioritario della Politica energetica europea (Pee) risultava dunque essere il rafforzamento del dialogo energetico con paesi terzi – tanto produttori quanto distributori di risorse. Un dialogo finalizzato alla creazione di uno spazio normativo comune nel settore dell'energia e a facilitare, al contempo, l'individuazione e predisposizione di nuovi progetti infrastrutturali. Per ottenere ciò, sottolineava la

<sup>32</sup> Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supplies*, cit., p. 4. Significativamente, la decisione di Hampton Court rispecchiava in primo luogo un diverso atteggiamento da parte della Gran Bretagna – titolare della presidenza di turno del Consiglio europeo – che per la prima volta si schierava risolutamente a favore di una politica energetica comune.

<sup>33</sup> Commissione europea, Libro Verde, *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, [COM(2006) 105], Bruxelles, 8 marzo 2006.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 16-19. Le altre priorità restavano legate a una prospettiva eminentemente interna: a) completamento dei mercati interni europei dell'energia elettrica e del gas; b) mercato interno dell'energia che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento; c) mix energetico più sostenibile, efficiente e diversificato; d) approccio integrato per affrontare i cambiamenti climatici; e) piano strategico europeo per le tecnologie energetiche.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>36</sup> Si veda a tal proposito, Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 23/24 March 2006*, 7775/1/06 REV 1, May 18, 2006; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia nell'Unione Europea*, [P6\_TA(2006) 110], 23 marzo 2006.

<sup>37</sup> Commissione europea e segretario generale/alto rappresentante, *Una Politica Esterna al Servizio degli Interessi Europei in Materia di Energia – Fare Fronte ai Rischi Esterni in Materia di Energia*, Documento della Commissione e del segretario generale/alto rappresentante per il Consiglio europeo, [S160/06], giugno 2006; Commissione europea, *Le relazioni esterne nel settore dell'energia: dai principi all'azione*, [COM(2006) 590 def], Bruxelles, 12 ottobre 2006.

Commissione, era necessario, nel rispetto delle prerogative sovrane degli stati membri, adottare una politica coerente che assicurasse la piena solidarietà tra di essi.

Sulla base dell'adozione, da parte del Consiglio, delle raccomandazioni provenienti dalla Commissione<sup>38</sup>, quest'ultima predisponeva un piano d'azione per il 2007-2009 sotteso al quale era la necessità di maggiore coerenza, linearità a solidarietà nell'azione comunitaria:

L'Unione Europea e gli Stati membri devono perseguire questi obiettivi [in materia di sicurezza energetica] esprimendosi con "una voce sola" e istituendo delle vere e proprie partnership per tradurre questi obiettivi in una politica esterna coerente. L'energia deve in effetti diventare un elemento centrale di tutte le relazioni esterne dell'Unione Europea; si tratta infatti di un fattore cruciale di sicurezza geopolitica, stabilità economica, sviluppo sociale e un elemento centrale delle attività internazionali destinate a lottare contro i cambiamenti climatici. L'UE deve pertanto stabilire, nel settore dell'energia, rapporti fruttuosi con tutti i suoi partner internazionali, basati sulla fiducia reciproca, la cooperazione e l'interdipendenza. Ciò presuppone rapporti di ampia portata geografica e profondi, sulla base di accordi che comportano disposizioni importanti in materia energetica<sup>39</sup>.

Il Consiglio europeo, adottando le proposte della Commissione in occasione del summit di Bruxelles del marzo 2007, sottolineava che «the development of a common approach to external energy policy has to be speeded up, by involving consumer-to-producer as well as consumer-to-consumer and consumer-to-transit countries, dialogues and partnerships»<sup>40</sup>.

Gli eventi successivi al 2005 hanno dunque manifestato due chiare e significative tendenze nello sviluppo di una Politica energetica europea (Pee). Da un lato, come testimoniato dal riconoscimento della dipendenza energetica come fondamentale minaccia alla sicurezza europea, i decisori politici europei hanno rivolto una maggior attenzione alla dimensione "esterna" della problematica, in relazione alla necessità di diversificazione delle fonti e delle rotte di approvvigionamento. D'altro canto, essi hanno consequenzialmente accentuato la necessità di un approccio strategico e geopolitico alla questione della sicurezza energetica, a parziale correzione dell'esclusivo approccio economico e di mercato, che pur resta vettore fondamentale della politica comunitaria.

Su questo sfondo, a essere chiamata in gioco è dunque la capacità dell'Unione di proiettarsi congiuntamente verso l'esterno. Capacità funzionale a una migliore gestione dei rapporti con gli attuali fornitori di energia e, contemporaneamente, alla possibilità di fare della politica energetica un vettore fondamentale dei rapporti con quegli stati che, in un'ottica di diversificazione, risultano centrali per un suo coerente ed efficace sviluppo.

<sup>38</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 15/16 June 2006*, 10633/1/06 REV1, July 17, 2006.

<sup>39</sup> Commissione europea, *Una Politica Energetica per l'Europa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio 2007, p. 19.

<sup>40</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 8/9 March 2007*, 7224/1/07 REV 1, July 17 2006, p. 19. Nello stesso senso si esprimeva peraltro il Parlamento europeo nel settembre 2007. Parlamento europeo, *Towards a common European foreign policy on energy*, [P6\_TA(2007)0413], Strasbourg, September 26, 2007.

Nel quadro d'insieme così delineato, i rapporti dell'Unione Europea con le repubbliche del Caucaso meridionale – potenziale snodo chiave della Pee – assumono oggi una nuova e più profonda dimensione. Una dimensione in grado di modificare radicalmente le direttrici di una politica regionale, quella di Bruxelles, troppo spesso dimostratasi evanescente nel corso del primo decennio successivo alla dissoluzione sovietica.

## 2. *Il Caucaso meridionale nel quadro della sicurezza energetica europea*

La necessità europea di tutelare la sicurezza energetica dell'Unione attraverso una politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico che ne riduca la dipendenza dagli attuali fornitori, non può non avere come prioritarie le ingenti e largamente inesplorate risorse contenute nel Mar Caspio.<sup>41</sup>

La significatività del Caspio in relazione al suo potenziale energetico va tuttavia bilanciata con la difficoltà d'accesso e di trasporto delle risorse in esso contenute. Privi di sbocco diretto ai mercati europei, gli idrocarburi caspici necessitano di un sistema di infrastrutture di trasporto che, a tutt'oggi, riposa prevalentemente su rotte russo-centriche – rafforzando così il ruolo di fornitore energetico di una Russia che si presenta nella duplice veste di paese produttore e di transito di energia. A spezzare il monopolio russo nel trasporto degli idrocarburi del Caspio hanno contribuito, nel corso dell'ultimo decennio, due progetti infrastrutturali deputati al trasporto di petrolio e gas lungo una stessa rotta georgiano-turca verso il Mediterraneo. Il riferimento va all'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, inaugurato nel maggio 2005, e al parallelo gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum del maggio 2006.

Nella prospettiva della tutela della sicurezza energetica europea, la “doppia dipendenza” dalla Russia implica per Bruxelles un doppio canale d'azione che, a fianco della questione della diversificazione delle fonti di approvvigionamento, affronti la più spinosa questione della diversificazione delle rotte di transito degli idrocarburi. Una questione, come sottolineato, tanto più rilevante in relazione al più “rigido” trasporto di gas rispetto a quello del petrolio.

È in questo quadro che, dunque, si manifesta la “doppia valenza” delle repubbliche del Caucaso meridionale per il coerente sviluppo della Pee. Se le risorse del Caspio rendono la regione – e in particolare l'Azerbaigian – centrale nella prospettiva di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, la necessità di approntare nuovi canali d'accesso ai mercati europei ne fonda la valenza nella connessa prospettiva di diversificazione delle rotte.

### 2.1 *Pee e insicurezza delle fonti*

La possibilità di instaurare un dialogo energetico con i paesi emersi dalla dissoluzione sovietica nella prospettiva di efficiente sfruttamento delle risorse energetiche dell'area ha catalizzato l'attenzione delle istituzioni comunitarie sin dai primi anni successivi alla sua dissoluzione.

---

<sup>41</sup> Per una stima delle riserve provate e potenziali del bacino del Caspio, Energy Information Administration, *Caspian Sea Energy Data, Statistics and Analysis – Oil, Gas, Electricity, Coal*, <http://www.eia.doe.gov>.

È propriamente in questo quadro che Bruxelles si faceva promotrice, nel dicembre 1994, dell'*Energy Charter Treaty, framework* istituzionale a garanzia della sicurezza energetica esterna che coinvolgeva tanto i paesi consumatori di energia, quanto gli stati produttori e di transito<sup>42</sup>. È ancora in questo quadro che le istituzioni comunitarie predisponivano programmi di cooperazione per lo sviluppo infrastrutturale nel campo dei trasporti ed energetico, quali il Traceca e l'Inogate<sup>43</sup>. All'attenzione rivolta all'area ex-sovietica nel corso degli anni '90 non è tuttavia corrisposta – specie se si escludono i paesi baltici – un'efficace azione politica in grado di sostenere lo sforzo compiuto sul piano della cooperazione giuridica e tecnica.

Una più coerente attenzione al bacino del Mar Caspio da parte dalle istituzioni comunitarie si è tuttavia manifestata nella prospettiva di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. Essa ha proceduto dunque di pari passo con la proposizione e lo sviluppo di una politica energetica comune. Sin dalla pubblicazione del Libro Verde del 2000, la Commissione ha infatti rimarcato il potenziale ruolo centrale del Caspio per i futuri approvvigionamenti europei, tanto in relazione al gas, quanto al petrolio<sup>44</sup>.

Nel maggio 2003, sullo sfondo del lancio della Politica europea di vicinato (Pev)<sup>45</sup>, la Commissione inseriva il Caspio tra quelle regioni con le quali l'Ue era chiamata a collaborare per:

- a. affrontare efficacemente le sfide di una crescente dipendenza energetica dall'esterno;
- b. trattare questioni di infrastruttura a livello regionale;
- c. diversificare dal punto di vista geografico e tecnologico le fonti di energia;
- d. ampliare la base degli scambi energetici nel continente europeo e in quelli adiacenti<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Maggiori informazioni sul trattato sono disponibili al sito web dell'Energy Charter: <http://www.encharter.org>.

<sup>43</sup> Inaugurato nel 1993, il programma Traceca (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) è finalizzato allo sviluppo di una rete integrata d'infrastrutture di comunicazioni nell'area del Mar Nero e del Caspio. Parallelamente, il programma Inogate (Interstate Oil and Gas to Europe), lanciato nel 1995, mira invece alla modernizzazione e all'ampliamento del corridoio energetico tra il Mar Caspio e l'Europa. Per maggiori informazioni sui programmi, <http://www.traceca-org.org> e [www.inogate.org](http://www.inogate.org).

<sup>44</sup> Commissione europea, [COM(2000) 769 def], pp. 23 e 37.

<sup>45</sup> A tutto il maggio 2003, va segnalato, le repubbliche del Caucaso meridionale erano ancora escluse dai destinatari della Pev. Nella comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo dell'11 marzo, con la quale veniva lanciata la Politica di vicinato, si sottolineava che «Given their location, the Southern Caucasus [...] fall outside the geographical scope of this initiative for the time being». Commissione europea, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, [COM(2003) 104 final], Bruxelles, March 11, 2003, p. 4. In questo quadro, l'estensione della Pev al Caucaso meridionale veniva raccomandata dal Parlamento europeo solo nel novembre successivo. Parlamento europeo, *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'*, [A5-0378/2003], November 5, 2003, pp. 8, 15 e 17. La decisione finale sull'inclusione di Armenia, Azerbaigian e Georgia nella Pev giungeva, nel giugno 2004, da parte del Consiglio affari generali e relazioni esterne. Consiglio dell'Unione Europea, *Press Release, 2590th Council Meeting, General Affairs and External Relations*, [10189/04 (Presse 195)], Luxembourg, June 14, 2004, p. 13.

<sup>46</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica energetica per l'Unione Europea ampliata con i paesi vicini e partner*, [COM(2003) 262 def], Bruxelles, 13 maggio 2003, p. 5.

La necessità di approfondimento della cooperazione energetica con i paesi del bacino del Caspio veniva da allora ribadita in tutti i successivi documenti relativi allo sviluppo della Pev. Da ultimo, essa veniva inserita dalla Commissione tra le priorità d'azione segnalate, nel gennaio 2007<sup>47</sup>, al Consiglio e da quest'ultimo adottate nel marzo successivo.

### 2.1.1 Relazioni bilaterali tra l'Unione e le repubbliche del Caucaso meridionale

L'inclusione di Armenia, Georgia e Azerbaigian nella Pev ha permesso, a partire dal 2004, l'approfondimento di un dialogo energetico bilaterale tra l'Ue e le repubbliche caucasiche già avviato con la firma degli Accordi di partenariato e cooperazione (Apc) del 1996. Segnale di tale approfondimento è stata anzitutto l'inclusione della cooperazione energetica tra le prerogative del rappresentante speciale dell'Ue per il Caucaso meridionale. Nominato con decisione del Consiglio del luglio 2003<sup>48</sup>, a esso veniva attribuito il compito di facilitare l'attuazione degli obiettivi comunitari nel Caucaso meridionale, sullo sfondo della volontà, espressa dal Consiglio, di assumere un ruolo politico più attivo nella regione. Tra gli obiettivi stabiliti dal documento di nomina rientrava quello di «incoraggiare e sostenere l'ulteriore cooperazione tra gli stati della regione, in particolare tra gli stati del Caucaso meridionale, segnatamente per quanto riguarda questioni economiche, energetiche e dei trasporti»<sup>49</sup>.

Sin dall'entrata in vigore dell'Apc con Baku, nel luglio 1999, l'Azerbaigian ha rappresentato lo stato chiave nell'evoluzione della cooperazione energetica tra Ue e Caucaso meridionale. Come sottolineato dalla Commissione, la sua duplice funzione di paese produttore di energia e di transito per gli idrocarburi provenienti dai produttori centro asiatici, rendeva l'Azerbaigian un "attore strategico" per le risorse caspiche<sup>50</sup>. Le relazioni bilaterali tra Bruxelles e Baku hanno dunque avuto nel dialogo energetico settore di sviluppo centrale, sviluppatosi principalmente attraverso due rilevanti momenti d'intesa. Nel 2004, nel quadro dell'Apc tra Ue e Azerbaigian, veniva creato un Sottocomitato sull'energia e i trasporti, inteso come foro di dialogo permanente tra le parti sulla questione energetica<sup>51</sup>. Nel novembre 2006 – richiamando la necessità per

<sup>47</sup> Commissione europea, *Priorità della politica energetica internazionale dell'Unione Europea*, Allegato 1a *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Una politica energetica per l'Europa*, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio 2007, pp. 26-27.

<sup>48</sup> *Azione comune 2003/496/PESC del Consiglio, del 7 luglio 2003, relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, [L 179], 8 luglio 2003, pp. 74-75.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 74. Ulteriori compiti del rappresentante speciale erano: a) assistere l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia nell'attuazione delle riforme politiche ed economiche, in particolare nei settori dello stato di diritto, della democratizzazione, dei diritti dell'uomo, del buon governo, dello sviluppo e della riduzione della povertà; b) conformemente agli strumenti in vigore, prevenire i conflitti nella regione, assistere nella risoluzione dei conflitti e preparare il ritorno alla pace, anche tramite il sostegno al ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni; c) impegnarsi in maniera costruttiva con i principali attori nazionali dei paesi limitrofi; d) accrescere l'efficacia e la visibilità dell'Ue nella regione.

<sup>50</sup> Commissione europea, *Country Report – Azerbaijan. Annex to "European Neighbourhood Policy"*, Commission Staff Working Paper, [SEC(2005) 286/3], Bruxelles, February 2, 2005, p. 27.

<sup>51</sup> Il piano per la predisposizione di un Sotto-comitato sull'Energia e i Trasporti era stato presentato e discusso in occasione degli incontri del Comitato di Cooperazione e del Consiglio di Cooperazione tra Ue e Azerbaigian tenutisi rispettivamente nel giugno e settembre 2003. *First meeting of the Azerbaijan-European sub-committee on transport and energy will take place at the beginning of December*, Embassy of the Republic of Azerbaijan in Vienna, in «Economic News Bulletin», n. 33, 2004, p. 4.

L'Ue di approfondire il dialogo energetico con i paesi produttori e di transito energetico sancita nella primavera da Commissione e Consiglio – l'Unione Europea e l'Azerbaijan firmavano un protocollo di accordo allo scopo di istituire un partenariato nel settore dell'energia<sup>52</sup>. Il protocollo, finalizzato all'adozione di un esaustivo e bilanciato approccio alla cooperazione energetica in termini di impegni e incentivi reciproci<sup>53</sup>, individuava due aree di cooperazione prioritarie: da un lato, una graduale armonizzazione della legislazione energetica azera a quella europea finalizzata alla progressiva integrazione dell'Azerbaijan nei mercati europei dell'energia; dall'altro, il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti energetici dall'Azerbaijan e dal Caspio verso l'Europa<sup>54</sup>. Su questo sfondo, lo sviluppo della cooperazione energetica diveniva obiettivo chiave dei tre documenti con i quali sono state indicate le priorità d'azione congiunta di Ue e Azerbaijan: il Piano d'Azione della Pev (novembre 2006)<sup>55</sup>, il *Country Strategy Paper 2007-2013*, e il *National Indicative Programme 2007-2010*<sup>56</sup> – documenti, gli ultimi due, approvati nel quadro dello *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (Enpi), meccanismo d'assistenza tecnica e finanziaria, creato nell'ottobre 2006, e rivolto ai paesi coinvolti nella Pev.

Il dialogo e la cooperazione nel settore energetico hanno rappresentato, d'altro canto, una parte rilevante, sebbene non prioritaria, anche degli analoghi programmi d'azione concordati con Georgia e Armenia.

La valenza della Georgia per la politica energetica europea va ricollegata principalmente al suo ruolo di transito delle risorse del Caspio verso i mercati europei. Snodo fondamentale per l'oleodotto Btc e il gasdotto Scp, il territorio georgiano, nelle parole della Commissione, «will increasingly become a strategic alternative energy corridor»<sup>57</sup>. In questo senso, l'assistenza comunitaria si è indirizzata principalmente all'armonizzazione della legislazione georgiana con quella europea, e a incoraggiare lo sviluppo infrastrutturale per il trasporto delle risorse del Caspio<sup>58</sup>. Parallelamente, da un punto di vista politico, l'Ue va promuovendo l'attiva partecipazione di Tbilisi ai meccanismi di cooperazione energetica regionali<sup>59</sup>.

---

<sup>52</sup> *Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between European Union and the Republic of Azerbaijan in the field of Energy*, edizione web <http://ec.europa.eu>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 6-10. A queste aree di cooperazione, se ne aggiungeva una finalizzata allo sviluppo di un'efficace politica di gestione della domanda di energia interna al paese e un'altra finalizzata alla cooperazione tecnica e allo scambio di *expertise*. *Ibidem*, p. 11.

<sup>55</sup> Commissione europea, *EU/Azerbaijan Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8 e 34-36.

<sup>56</sup> Il *Country Strategy Paper* delinea i più ampi obiettivi di cooperazione tra Ue e Azerbaijan, le linee politiche e le aree prioritarie d'intervento comunitario. Significativo come, in questo ambito, il documento cita la cooperazione energetica bilaterale come strumento fondamentale per perseguire l'integrazione europea dell'Azerbaijan. Commissione europea, *Azerbaijan – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7. Sulla base tracciata dal documento strategico, il *National Indicative Programme*, che l'accompagna, delinea le aree d'intervento che, per il periodo 2007-2010 sono: a) democratizzazione; b) riforme socio-economiche; c) energia e trasporti. Commissione europea, *Azerbaijan – National Indicative Programme*, <http://www.ec.europa.eu>.

<sup>57</sup> Commissione europea, *Georgia – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>59</sup> Commissione europea, *EU/Georgia Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, p. 11.

Delle repubbliche caucasiche, l'Armenia rappresenta l'attore apparentemente meno significativo nell'ottica della sicurezza energetica europea. L'assenza di risorse è stata, in questo quadro, resa più penalizzante dall'esclusione del territorio della Repubblica armena dalle principali rotte predisposte sull'asse energetico est-ovest<sup>60</sup>. Pur tuttavia, la volontà europea di sviluppare una coerente politica energetica verso il Caucaso meridionale non poteva non riguardare anche l'Armenia. Tanto più in relazione alla volontà di Bruxelles di evitare che Erevan supplisca alla dipendenza energetica attraverso il rilancio della politica nucleare<sup>61</sup>, attualmente ossatura della sicurezza energetica nazionale<sup>62</sup>. L'azione comunitaria in relazione alla cooperazione energetica con l'Armenia si è dunque incentrata sulla diversificazione delle fonti, razionalizzazione del settore energetico nazionale e promozione della partecipazione armena ai meccanismi di cooperazione energetica regionale<sup>63</sup>.

### *2.1.2 Meccanismi di cooperazione energetica multilaterali*

La rinnovata attenzione con la quale Bruxelles ha guardato al Caucaso meridionale nella prospettiva di predisposizione di una politica di sicurezza energetica, ha comportato una maggior determinazione nel perseguimento del dialogo anche su un piano multilaterale. Tale tendenza si è manifestata con più evidenza sullo sfondo di una fase del processo di allargamento dell'Unione – quello a Bulgaria e Romania e, in prospettiva, alla Turchia – che portava i suoi confini sino al bacino del Mar Nero. Quest'area, nella sua dimensione "allargata", è divenuta progressivamente obiettivo centrale della politica estera di Bruxelles, al fianco di quella mediterranea e mediorientale.

Il primo meccanismo di cooperazione energetica multilaterale tra l'Unione e i paesi del Mar Nero allargato – l'"Iniziativa di Baku" – veniva lanciato in occasione della Conferenza ministeriale sull'Energia tenutasi nella capitale azera nel novembre 2004. La Commissione europea in rappresentanza dell'Unione e 14 stati dell'area<sup>64</sup> si accordavano per approfondire la cooperazione nel settore dei trasporti e dell'energia in

---

<sup>60</sup> L'esclusione del territorio armeno dalle rotte energetiche tra il Caspio e i mercati occidentali è stata principalmente frutto dell'opposizione dell'Azerbaigian – e successivamente della Turchia – in relazione al conflitto in Nagorno-Karabakh.

<sup>61</sup> Parte integrante del Piano d'Azione armeno è, in questo quadro, la chiusura dell'impianto nucleare di Medzamor, in linea con la politica seguita da Bruxelles in relazione agli analoghi impianti sovietici "di prima generazione". Commissione europea, *Armenia – Country Study*, <http://www.ec.europa.eu>, pp. 4 e 25. Nonostante il sostegno economico comunitario e un accordo di principio sulla chiusura dell'impianto, a tutt'oggi non è ancora stata fissata una data. D'altro canto, il recente accordo russo-armeno per la messa in sicurezza della centrale sembra allontanare la prospettiva di una prossima risoluzione della questione. «RFE/RL Newslines», vol. 12, n. 26, February 7, 2008.

<sup>62</sup> L'energia nucleare ricopre circa il 40-45% del consumo energetico nazionale. A. KHARAZIAN, *Armenia's Energy Security, and the Future of the Armenian Nuclear Program*, in «ArmeniaNow», September 14, 2007.

<sup>63</sup> Commissione europea, *EU/Armenia Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8-10 e 32-33.

<sup>64</sup> Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Iran, Kazakhstan, Kirgizstan, Moldova, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan, Turchia e, in qualità di osservatore, la Federazione russa. La Commissione europea era invece presente attraverso i Direttorati generali per i Trasporti e l'Energia, per le Relazioni Esterne e attraverso l'Ufficio di Cooperazione Europeaid.

funzione della progressiva integrazione dei mercati energetici delle regioni del Mar Nero e del Caspio in quello europeo<sup>65</sup>.

All'interesse dell'Unione a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici<sup>66</sup>, veniva così ricollegato l'interesse dei suoi partner – sia pur nel quadro di situazioni ed esigenze nazionali variegata tra loro – alla sicurezza nella fornitura di energia, a evitare l'eccessiva fluttuazione dei prezzi e ad attirare investimenti nel settore energetico<sup>67</sup>. Operativamente, i lavori del forum venivano organizzati attraverso la formazione di quattro gruppi di lavoro corrispondenti ai quattro obiettivi principali dell'iniziativa:

- a. gruppo di lavoro 1: Armonizzazione del quadro giuridico, normativo e istituzionale per la liberalizzazione dei mercati;
- b. gruppo di lavoro 2: Sicurezza dei network per il trasporto energetico;
- c. gruppo di lavoro 3: Sviluppo sostenibile;
- d. gruppo di lavoro 4: Catalizzazione degli investimenti e facilitazione dei progetti.

Ai gruppi di lavoro veniva demandata la predisposizione di una "Road Map Energetica" funzionale all'individuazione di uno schema di lungo periodo per la cooperazione energetica e, parallelamente, la segnalazione alla Commissione dei progetti prioritari da sostenere nel quadro della cooperazione bilaterale con i singoli membri del forum.

La Road Map così predisposta veniva approvata attraverso le Conclusioni della II Conferenza ministeriale sull'energia tenutasi ad Astana nel novembre 2006<sup>68</sup>. Rispetto alla seconda priorità d'azione individuata – incremento della sicurezza energetica attraverso la diversificazione degli approvvigionamenti, il transito e la domanda di energia – si approvavano per la regione caucasica le seguenti azioni:

- a. riabilitazione dei network esistenti di gas ed elettricità;
- b. diversificazione delle infrastrutture di transito, ivi compreso lo sviluppo di rotte alternative per il petrolio e il gas verso l'Europa – inclusa l'opzione Gnl;
- c. installazione di impianti di misurazione del gas e del petrolio;
- d. adozione di pratiche di manutenzione preventiva per le infrastrutture esistenti<sup>69</sup>.

L'"Iniziativa di Baku" ha dunque dato risalto a due significative tendenze della politica comunitaria verso il Caucaso meridionale. Il riferimento va alla tendenza a includere tale politica nel più ampio quadro della strategia europea di vicinato verso l'area del

---

<sup>65</sup> *European Commission and the countries of the Caspian and Black Sea Regions agree to open new co-operation aimed at the progressive integration of their energy and transport markets*, in «EU Press Release», [IP/04/1374], November 14, 2004.

<sup>66</sup> Sottolinea, a tal riguardo, la Commissione: «For the EU, the main objective of this initiative is to facilitate the transportation of the extensive Caspian oil and gas resources towards Europe [...]. Indeed, secure and safe export routes for Caspian oil and gas will be important for the EU's security of energy supply by increasing the geographical diversification of the EU's external energy supplies. Supplying the EU market at competitive international prices will also be crucial for facilitating the economic, social and political development of countries of the Caspian region». Commissione europea, *What is at stake - Background document on the Green Paper - A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Commission Staff Working Document, [SEC(2006) 317/2], p. 40.

<sup>67</sup> 'Baku Initiative', [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/baku\\_initiative/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/baku_initiative/index.htm).

<sup>68</sup> *Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries*, [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/international/regional/caucasus\\_central\\_asia/baku/doc/2006\\_11\\_30\\_astana\\_conclusions.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/2006_11_30_astana_conclusions.pdf).

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 11.

Mar Nero, ponendo al contempo la cooperazione energetica come uno dei suoi principali pilastri. Una politica energetica che dunque, oltre a servire gli interessi di sicurezza europei, viene a essere intesa come strumento di progressivo avvicinamento giuridico-normativo dei paesi partner all'*aquis* comunitario e, contemporaneamente, come strumento per accrescere la cooperazione e la reciproca fiducia tra i partner stessi.

Entrambe queste tendenze, d'altro canto, risultano manifeste dall'analisi degli obiettivi fissati dalla Commissione nella proposta contenuta nel documento "Sinergia del Mar Nero. Una nuova iniziativa di cooperazione regionale"<sup>70</sup>. Il documento – una comunicazione indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo in data 11 aprile 2007 – chiarisce la volontà di predisporre un nuovo meccanismo di cooperazione per l'area del Mar Nero allargato<sup>71</sup> che richiama da vicino gli analoghi strumenti di cooperazione multilaterale lanciati nei confronti del Mediterraneo e dell'area artica e del Baltico – con il processo di Barcellona e la *Northern Dimension*.

Il progetto di sinergia del Mar Nero, accolto favorevolmente dal Consiglio nelle conclusioni del 14 maggio<sup>72</sup>, mira a completare la strategia regionale europea attraverso la creazione di un foro di dialogo politico in grado di rinvigorire i processi di cooperazione in corso – tanto in relazione ai rapporti istituzionali degli attori regionali con l'Unione, quanto alla rete di relazioni regionali<sup>73</sup>. Su questo sfondo, la cooperazione nel settore energetico – assieme a quello dei trasporti e dell'ambiente – si configura quale ambito di dialogo privilegiato dell'Unione, sulla base del quale fondare una cooperazione passibile di allargarsi, in futuro, a un'azione concertata a favore della società civile e alla dimensione sociale.

## 2.2 *Pee e insicurezza delle rotte*

Come evidenziato dalle priorità d'azione comunitaria verso il Caucaso meridionale – così come fissate nel quadro dei rapporti bilaterali e multilaterali con la regione – l'insicurezza e conseguente necessità di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico ha un necessario corollario nella necessità di diversificare le rotte dell'approvvigionamento stesso.

Non è dunque un caso che tra le priorità della politica energetica internazionale dell'Unione, la Commissione inserisse la necessità "imperativa" di facilitare l'accesso

---

<sup>70</sup> Commissione europea, *Sinergia del Mar Nero. Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, [COM(2007) 160 definitivo], Bruxelles, 11 aprile 2007.

<sup>71</sup> Destinatari dell'iniziativa sono, oltre alle tre repubbliche caucasiche, Bulgaria, Grecia, Moldova, Romania, Russia, Turchia e Ucraina.

<sup>72</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Press Release, 2800th Council meeting, General Affairs and External Relations*, [9471/1/07 REV 1 (Presse 103)], Bruxelles, May 14-15, 2007, p. 8.

<sup>73</sup> Particolare attenzione è rivolta dalla Commissione, in questo quadro, allo sviluppo della cooperazione con la *Black Sea Economic Organization*, organizzazione regionale a guida russo-turca creata nel 1992, principale meccanismo di cooperazione regionale nell'area del Mar Nero allargato. Commissione europea, [COM(2007) 160 def], pp. 10-11. Coerentemente con questo obiettivo, la Commissione otteneva lo status di osservatore all'organizzazione nel giugno 2007, in occasione dell'incontro del Consiglio dei ministri degli Esteri Bsec di Istanbul. *Black Sea Economic Cooperation, Report of the Special Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, [BS/SFM/R(2007)1], Istanbul, June 25, 2007, p. 4.

delle risorse caspiche ai mercati europei, attraverso la promozione di rotte indipendenti di approvvigionamento. Un'esigenza, d'altro canto, già segnalata con il Libro Verde del 2000, con il quale la Commissione sottolineava la volontà di «seguire attentamente lo sviluppo delle [...] vie di transito (energetico) per spezzare l'isolamento delle produzioni di idrocarburi»<sup>74</sup> del Caspio, aggiungendo che «l'apertura delle risorse del bacino del Mar Caspio dovrebbe comportare diverse vie di transito. Di conseguenza, va conferita un'attenzione particolare ai paesi di transito come [...] i paesi del Caucaso»<sup>75</sup>.

In linea con questa prospettiva, nel giugno 2003, il corridoio di approvvigionamento di gas dai giacimenti del Caspio attraverso il territorio caucasico verso l'Europa, veniva inserito tra i cinque assi di progetti prioritari nel quadro dello sviluppo delle Reti trans-europee dell'energia (Rte-E)<sup>76</sup>. Alla costruzione di un gas-dotto transcaucasico si attribuiva così l'etichetta di “progetto di interesse comune” nella prospettiva dello sviluppo delle capacità di trasporto necessarie per soddisfare la domanda e per diversificare le fonti e le rotte di approvvigionamento energetico europeo, nel più ampio quadro dello sviluppo dell'asse prioritario numero 3 – “Paesi del Mar Caspio – Medio Oriente – Unione Europea” (Ng3)<sup>77</sup>.

È dunque sul trasporto di gas, in relazione alla crescente richiesta interna e alla maggiore programmazione richiesta dalle infrastrutture per il suo instradamento – tanto in forma gassosa quanto, eventualmente, liquida – che la pianificazione comunitaria è andata progressivamente concentrandosi. Va tuttavia sottolineato come la Commissione, attraverso le successive proposte di revisione delle linee guida delle reti Rte-E, abbia tentato un allargamento della loro prospettiva, oltre che al gas e all'elettricità, anche al petrolio. Nonostante infatti l'approvvigionamento petrolifero possa essere assicurato anche attraverso trasporto marittimo o ferroviario, la Commissione segnalava una necessità di diversificazione del suo instradamento a garanzia di una sua maggior sicurezza. Importando circa il 90% del suo consumo di petrolio via mare, la Commissione segnalava l'opportunità, da un lato, di rafforzare la regolamentazione sulle navi e, dall'altro, di riequilibrare l'approvvigionamento dell'Unione a favore degli oleodotti<sup>78</sup>. È questa un'esigenza, d'altro canto, tanto più urgente in relazione al petrolio di derivazione caspica, la maggior parte del quale transita attraverso il Mar Nero, sollevando rilevanti problematiche di ordine ambientale<sup>79</sup>.

<sup>74</sup> Commissione europea, [COM(2000) 769 def], p. 78.

<sup>75</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>76</sup> La politica comunitaria per lo sviluppo delle Rte-E si fonda e organizza su tre pilastri: la previsione legislativa dell'art.154 del Trattato di Maastricht (1993); la regolamentazione della copertura finanziaria; le Linee Guida deputate a identificare gli assi prioritari dell'energia e i progetti di interesse comune. L'area del Caspio veniva esclusa dall'indicazione degli assi prioritari tanto nel 1996, quanto nelle successive revisioni del 1997 e 2001. Sullo sviluppo delle Rte-E, Commissione europea, *Report on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001*, Bruxelles, December 14, 2001, [http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004\\_12\\_12\\_report\\_1996\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_12_12_report_1996_2001_en.pdf).

<sup>77</sup> *Decisione N. 1229/2003/CE Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 26 giugno 2003 che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia e che abroga la decisione n. 1254/96/CE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L176/11, 15 settembre 2003.

<sup>78</sup> Commissione europea, Libro Verde, 2000, cit., p. 78.

<sup>79</sup> La sicurezza ambientale del trasporto petrolifero attraverso il Mar Nero ha rappresentato, nel corso degli anni '90, una questione di centrale rilevanza nello sviluppo dei progetti di trasporto energetico dal Mar Caspio verso i mercati occidentali. A sollevare la questione è stata in particolare la Turchia in relazione ai

Su questo sfondo, tra gli assi di approvvigionamento energetico segnalati come prioritari dalla Commissione, rientrava l'asse petrolifero – parallelo a quello del gas – “Caspian Sea – Gulf – Middle East and North Africa” (Pe.4)<sup>80</sup>. Benché tale proposta sia rimasta fuori dalle linee guida approvate nel 2003 da Parlamento e Consiglio europeo, essa segnalava tuttavia, una volta di più, il valore e il ruolo potenziale del Caucaso meridionale nel quadro della politica di sicurezza europea degli approvvigionamenti energetici.

### 2.2.1 Gasdotto Nabucco

Il progetto portante dell'asse prioritario del gas “Paesi del Mar Caspio – Medio Oriente – Unione Europea” è rappresentato dal “Progetto Nabucco”. Il gasdotto, della lunghezza di 3300 chilometri e di un costo stimato attorno agli 8 miliardi di euro<sup>81</sup>, è deputato a collegare la Turchia orientale (dal confine georgiano e iraniano) all'Austria attraverso il territorio bulgaro, rumeno e ungherese. La produzione di gas in aree collegabili al Nabucco ammonta a 84,4 miliardi di metri cubi annui (mmc/a) – figura tanto più significativa se rapportata ai 47,6 mmc/a di gas provenienti dalla Russia, ai 4,7 mmc/a dal Mare del Nord e Regno Unito e ai 4,5 mmc/a provenienti dall'Algeria<sup>82</sup>. Conclusa, tra il 2003 e il 2005, la fase di studio di fattibilità del progetto, esso è attualmente nella fase di sviluppo, per la predisposizione del necessario quadro tecnico, normativo, commerciale e finanziario. A seguito della conclusione della fase di sviluppo – prevista entro il 2009 – il progetto entrerà nella fase di costruzione, programmata tra il 2010 e il 2013<sup>83</sup>. La portata del gasdotto, preventivata al 2013 attorno agli 8 mmc/a, è destinata a raggiungere i 31 mmc/a entro il 2020.

Un protocollo d'intesa per la costruzione del gasdotto veniva siglato a Istanbul, nel giugno 2002, da compagnie petrolifere dei cinque paesi interessati dal progetto – la turca Botas, la bulgara Bulgarsaz, la rumena Transgaz, l'ungherese Mol e l'austriaca Omv. Attraverso un accordo di *joint venture*, esse davano vita, nel giugno 2005, al consorzio del Nabucco Gas Pipeline International<sup>84</sup>. Ai cinque partner iniziali del progetto si è aggiunta, nel febbraio 2008, la compagnia tedesca Rwe con una percentuale paritaria – 16,67% – a quella degli altri membri<sup>85</sup>. La partecipazione

---

rischi ambientali connessi al transito delle petroliere verso il Mediterraneo attraverso gli stretti dei Dardanelli e, soprattutto, del Bosforo.

<sup>80</sup> Commissione europea, *Priority Axes and TEN-E Projects*, [http://ec.europa.eu/ten/energy/revision\\_2003/consultation/priority\\_axes\\_and\\_projects\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/revision_2003/consultation/priority_axes_and_projects_en.pdf), p. 5.

<sup>81</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Project Description / Pipeline Route*, <http://www.nabucco-pipeline.com/project/project-description-pipelineroute/projectdescription.html>.

<sup>82</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Nabucco Presentation*, Viena, February 5, 2008, [http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE\\_PK\\_Shareholder\\_v02.pdf](http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE_PK_Shareholder_v02.pdf), p. 6.

<sup>83</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Project Phases & Milestones*, <http://www.nabucco-pipeline.com/project/project-phases-milestones/index.html>.

<sup>84</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Nabucco partners sign joint venture agreement*, Press Release, June 29, 2005, <http://www.nabucco-pipeline.com/press-public-news/archive/press-release-20050629.html>.

<sup>85</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *RWE joins Nabucco consortium as sixth partner*, Press Release, February 6, 2008, <http://www.nabucco-pipeline.com/press-public-news/press-releases/press-release-20080206.html>.

tedesca al progetto dimostra appieno il potenziale del Nabucco per l'approvvigionamento di gas della più ampia area centro e nordeuropea. Non è un caso, in questo senso, che il progetto abbia attirato progressivamente l'attenzione anche della Gran Bretagna e della Francia<sup>86</sup>.

Il sostegno dell'Unione Europea al Nabucco si è manifestato sin dalla sua iniziale predisposizione attraverso un Accordo di Cooperazione, datato dicembre 2003, tra la Commissione e le compagnie energetiche impegnate alla realizzazione del Nabucco. Sulla base dell'accordo, la Commissione si impegnava a finanziare il 50% dello studio di fattibilità del progetto. D'altro canto, il valore del Nabucco per l'Unione veniva testimoniato, oltre che dalle richiamate linee guida per le Rte-E approvate nel 2003, anche dalla loro revisione datata 2006<sup>87</sup>. Sulla base della necessità, sottolineata dalla Commissione, di garantire un più profondo sostegno politico ai progetti infrastrutturali considerati basilari<sup>88</sup>, il Consiglio e il Parlamento europeo inserivano il Nabucco tra i dieci progetti "d'interesse europeo"<sup>89</sup> la cui realizzazione, nel contesto degli assi prioritari del gas, doveva avere la "massima priorità". Significativamente, inoltre, nel quadro dell'asse prioritario comprendente il Caspio, veniva dichiarato d'interesse europeo anche il gasdotto tra la Turchia e l'Italia attraverso la Grecia<sup>90</sup>. D'altro canto, sulla base della possibilità di assegnare ai progetti prioritari un coordinatore europeo deputato a «svolgere il ruolo di mediatore favorendo la cooperazione tra tutte le parti interessate e garantendo l'adeguato svolgimento del monitoraggio»<sup>91</sup>, la Commissione assegnava il coordinamento del Nabucco al ministro degli Esteri olandese Jozias Aartsen<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> Analogamente alla Rwe, nel settembre 2007, l'amministratore delegato della compagnia Gaz de France, JEAN-MARIE DAUGER, manifestava la volontà di cofinanziare il progetto Nabucco. *Hopes revived for stalled Nabucco pipeline*, in «Euractiv», September 17, 2007. A dimostrazione dello stretto legame tra politica energetica e le più ampie direttrici di politica estera, la Turchia si dichiarava contraria alla partecipazione di Gaz de France al progetto. A essere esplicitamente chiamata in gioco è stata la posizione francese sull'annosa questione del riconoscimento del genocidio armeno, sullo sfondo della ferma contrarietà dell'Eliseo all'ingresso della Turchia nell'Ue. Prendendo atto della posizione turca, il ministro del Commercio francese Novelli dichiarava ufficialmente, il 18 febbraio, il ritiro della proposta di partecipazione francese al finanziamento del Nabucco. *Franco-Turkish dispute overshadows Nabucco project*, in «Euractiv», February 20, 2008.

<sup>87</sup> Sul valore rivestito dal progetto Nabucco nel più ampio quadro dello sviluppo della politica energetica europea, si vedano le prese di posizione del commissario europeo per l'Energia: A. PIEBALGS, *Nabucco Pipeline – Searching for Alternative Routes for our Gas Supply*, intervento alla "Nabucco Energy Ministerial Conference", [SPEECH/06/413], Wien, June 26, 2006; A. PIEBALGS, *Nabucco pipeline and security of supply*, intervento alla "High Level Conference on Nabucco", [SPEECH/07/531], Budapest, September 14, 2007.

<sup>88</sup> Commissione europea, *Relazione sull'attuazione degli orientamenti per le reti transeuropee dell'energia nel periodo 2002-2004*, pp. 9-10.

<sup>89</sup> *Decisione N. 1364/2006/CE Del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 6 settembre 2006 che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia e abroga la decisione 96/391/CE e la decisione n. 1229/2003/CE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 262, 22 settembre 2006, p. 10.

<sup>90</sup> *Ibidem*. Il progetto di costruzione del gasdotto Turchia-Grecia-Italia (Tgi) è stata definita con la firma di un accordo intergovernativo tra i rappresentanti dei tre stati il 26 luglio 2007. Il gasdotto costerà circa 1,36 miliardi di dollari e avrà una capacità di trasporto annuale di 11,5 mmc di gas di provenienza azera. Già completato nel tratto Turchia-Grecia, sarà ultimato con la connessione sottomarina all'Italia nel 2012. J. DALY, *New gas pipeline to link Azerbaijan and Italy, via Turkey*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, August 3, 2007.

<sup>91</sup> *Decisione N. 1364/2006/CE*, cit., p. 2.

<sup>92</sup> *La Commissione europea nomina quattro Coordinatori europei per progetti strategici nel settore dell'energia*, in «EU Press Release», [IP/07/1317], Bruxelles, 12 settembre 2007.

In questo quadro, il gas di provenienza caspica rappresenta una delle principali fonti di approvvigionamento del Nabucco, potenzialmente in grado di seguire una politica di approvvigionamento multiplo anche da Egitto, Golfo Persico, Russia, Iran e Iraq. Il Caucaso meridionale rappresenterebbe dunque, contemporaneamente, una fonte di produzione di gas e di transito e distribuzione dello stesso. Quest'ultima prospettiva appare in realtà centrale, nella misura in cui i soli giacimenti azeri non appaiono in grado di apportare un contributo significativo al gasdotto, se non nella sua fase iniziale di funzionamento. La reale fattibilità del progetto Nabucco è dunque legata alla concreta progettazione e costruzione di altre infrastrutture in grado di fornire quantità di gas sufficienti a giustificare l'investimento richiesto<sup>93</sup>. La più importante tra queste è costituita, nell'ottica di pieno sfruttamento del potenziale del Caspio, dal cosiddetto *Trans-Caspian Gas Pipeline* (Tcgp).

### 2.2.2 *Trans-Caspian Gas Pipeline (Tcgp)*

Il Tcgp rappresenta un gasdotto sottomarino designato a collegare i giacimenti turkmeni sulla sponda orientale del Caspio, con i terminali di trasporto azeri, con una rotta Turkmenbashi-Baku. Nell'ottica della fattibilità economica del progetto Nabucco – e, parallelamente, dell'apertura di un corridoio energetico caucasico verso l'Europa – il Tcgp risulta di vitale importanza, nella misura in cui i giacimenti turkmeni rappresentano la parte più rilevante delle intere riserve di gas del Mar Caspio. Stando allo studio di fattibilità finanziato nel 1998 dagli Stati Uniti, il volume di gas esportabile attraverso il Tcgp ammonterebbe a 16 mmc annui in una fase iniziale, e a 32 mmc/a a pieno regime<sup>94</sup>. Il gasdotto potrebbe d'altro canto beneficiare anche dell'apporto di gas proveniente dagli altri paesi produttori della sponda orientale del Caspio – in particolare del Kazakhstan e, potenzialmente, dell'Uzbekistan.

Nel novembre 1999, in occasione del summit Osce di Istanbul, i quattro stati interessati al progetto – Turkmenistan, Azerbaigian, Georgia e Turchia – siglavano una dichiarazione congiunta finalizzata alla costruzione del gasdotto. Nonostante ciò, a seguito della mancanza di accordo sulle clausole tecniche del contratto<sup>95</sup>, e sullo sfondo della vertenza sulla definizione dello status legale del Caspio tra i paesi rivieraschi, il progetto è entrato in una fase di stallo tra il 2000 e il 2001.

A seguito del rinnovato interesse europeo per l'approvvigionamento energetico dal Caspio successivo al 2005, il Tcgp è stato rilanciato su iniziativa azera in occasione di una conferenza internazionale sull'energia svoltasi a Baku nel marzo 2006<sup>96</sup>. Da allora si

---

<sup>93</sup> L'esigenza di assicurare un rapporto bilanciato tra costi di costruzione e potenziali ricavi del Nabucco è tanto più avvertita in relazione ai crescenti prezzi dell'acciaio, che hanno portato le stime dei costi agli attuali 8 miliardi di euro in contrapposizione ai 5 preventivati dallo studio di fattibilità del 2005. J. DEMPSEY, *Nabucco natural gas pipeline over budget as steel prices soar*, in «International Herald Tribune», June 3, 2008.

<sup>94</sup> M. THUMANN, *European Energy Security, the Black Sea and Russian Interests – Can there be a Common Strategy?*, in R. ASMUS (a cura di), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, Washington, The German Marshall Fund, 2006, p. 143.

<sup>95</sup> Energy Information Agency, *Caspian Sea Region: Natural Gas Export Options*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspgase.html>.

<sup>96</sup> V. SOCOR, *Azerbaijan Spearheading Initiative on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 62, March 30, 2006.

sono susseguiti diversi incontri tra le parti interessate al progetto, con la significativa inclusione del Kazakhstan. La possibilità di instradare le riserve di gas kazako contenute nel giacimento di Tengiz verso l'Europa attraverso il Tcgp, è stata la principale questione trattata in occasione della visita ad Astana del ministro degli Esteri azero Elmar Mammadyarov, nel febbraio 2007<sup>97</sup>. La disponibilità kazaka a prendere in considerazione il rilancio del progetto corrispondeva, d'altro canto, all'analoga presa di posizione da parte turkmena, manifestata nel 2006<sup>98</sup>, e ribadita dalla recente intensificazione dei rapporti diplomatici tra Baku e Ashgabat<sup>99</sup>.

L'iniziativa azera ha proceduto di pari passo con la maggior determinazione manifestata dalle istituzioni comunitarie nell'approfondire il dialogo energetico con Kazakhstan e Turkmenistan, sullo sfondo dell'approvazione, da parte del Consiglio europeo della strategia dell'Unione verso l'Asia centrale<sup>100</sup>.

Il 4 dicembre 2006, l'Unione Europea e il Kazakhstan firmavano un protocollo di cooperazione energetica finalizzato a rafforzare la cooperazione, oltre che nel settore industriale, in materia di sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Veniva espressamente menzionato, in questo quadro, il reciproco interesse alla diversificazione dei canali di fornitura e approvvigionamento di energia, e il conseguenziale impegno allo sviluppo di infrastrutture energetiche di mutuo interesse<sup>101</sup>. Su questo sfondo, e in attuazione del memorandum, per tutto il 2007 è proseguito il dialogo tra la Commissione e le autorità kazake sull'avanzamento del progetto energetico del Tcgp.

I rapporti bilaterali dell'Unione Europea con il Turkmenistan sono certamente risultati facilitati dalla scomparsa, nel dicembre 2006, dell'autocratico presidente turkmeno Saparmurat Niyazov, la cui scarsa affidabilità aveva rappresentato un ostacolo insormontabile all'approfondimento delle relazioni tra Bruxelles e Ashgabat<sup>102</sup>. La visita dell'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Ue Solana ad Ashgabat, dell'ottobre 2007, ha assunto significato proprio in relazione all'avvio dei negoziati per la partecipazione turkmena ai progetti infrastrutturali europei<sup>103</sup>. Su questo sfondo, e grazie ai segnali d'apertura inviati a Bruxelles dal suo successore

<sup>97</sup> V. SOCOR, *Discussions Intensify with Kazakhstan on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 43, March 2, 2007.

<sup>98</sup> V. SOCOR, *Interest Rebounds in Trans-Caspian Pipeline for Turkmen Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 16, January 24, 2006.

<sup>99</sup> Si veda, a tal proposito, R. ISMAYLOV, *Azerbaijan and Turkmenistan Probe Rapprochement*, in «Eurasianet», June 18, 2007; B. PANNIER, *Caspian: Azerbaijani-Turkmen Summit Marks Potentially Lucrative Thaw In Relations*, in «Eurasianet», May 21, 2008.

<sup>100</sup> Si sottolineava nel documento: «The dependency of the EU on external energy sources and the need for a diversified energy supply policy in order to increase energy security open further perspectives for cooperation between the EU and Central Asia». E ancora che «The EU will lend political support and assistance to Central Asian countries in developing a new Caspian Sea- Black Sea – EU energy transport corridor». General Secretariat of the Council, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, Bruxelles, European Communities, 2007, pp. 6 e 20.

<sup>101</sup> Commissione europea, *Memorandum of Understanding on Co-operation in the Field of Energy between the European Union and the Republic of Kazakhstan*, in «Energy & transport international relations», <http://www.ec.europa.eu>.

<sup>102</sup> Si veda a tal proposito, V. SOCOR, *Central Asia-Europe Energy Projects: Itemizing What Went Wrong*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, May 31, 2007.

<sup>103</sup> *Eu in talks on Nabucco gas project*, in «Gulf Times», October 10, 2007.

Gurbanguly Berdimuhammedow, Unione Europea e Turkmenistan siglavano un protocollo d'intesa, simile a quello siglato con il Kazakhstan, il 26 maggio 2008<sup>104</sup>. Si riaffermava così la possibilità di esportazione del gas turkmeno verso l'Azerbaigian, legata alla possibilità che l'Unione formuli concrete proposte di acquisto delle risorse alle autorità turkmene.

Tale eventualità appare tuttavia inscindibilmente legata a una più tempestiva e concreta azione da parte dell'Unione. Un'azione funzionale a riguadagnare il terreno perduto nei confronti di altri attori regionali – Russia e Cina in testa – interessati all'accesso alle risorse di gas centroasiatiche. La competizione regionale per l'accesso al Caspio – come si vedrà nel prossimo paragrafo – rende infatti, a tutt'oggi, la prospettiva di effettiva realizzazione del *Trans-Caspian Gas Pipeline* piuttosto lontana. Si assiste, d'altro canto, al contemporaneo approfondimento della competizione energetica anche in relazione al trasporto degli idrocarburi. Una competizione, quest'ultima, giocata anche e soprattutto a un livello intra-europeo. Si è di recente assistito, in questo quadro, alla predisposizione di nuovi progetti infrastrutturali che, pur ampliando le possibilità di trasporto degli idrocarburi caspici verso il mercato europeo, finiscono per sovrapporsi e ostacolarsi vicendevolmente.

### 3. *Interessi e strategie energetiche degli attori regionali*

Lo sviluppo delle relazioni energetiche nell'area del Caucaso meridionale, lungi dal limitare la propria portata alla mera dimensione economico-commerciale, si è andato configurando, sin dai primi anni successivi al conseguimento dell'indipendenza degli Sni, come fattore-chiave dello sviluppo politico-economico della regione. Lo sviluppo del potenziale energetico del Caspio ha, in questo quadro, assunto – per l'intero spazio post-sovietico – il duplice significato di elemento economicamente trainante del processo di *state-building* post-indipendentistico e, al contempo, di fattore politicamente fondante di una politica estera per la prima volta indipendente da Mosca. Lo sviluppo di strategie energetiche nazionali risultava d'altro canto di fondamentale importanza non solo per i paesi produttori di idrocarburi – e dunque, in primo luogo, per l'Azerbaigian – ma anche per quegli attori regionali – quali la Georgia – che sulla possibilità di diversificare le proprie fonti di approvvigionamento e di divenire stati-transito verso i mercati internazionali fondavano una parte rilevante della propria politica estera.

La crescente attenzione che Bruxelles rivolge oggi al Caucaso nella prospettiva di diversificazione dei propri canali di approvvigionamento energetico deve dunque fare necessariamente i conti con una già stratificata rete di relazioni energetiche regionali. Una rete intessuta da interessi di diversi attori statali e gruppi economici, in un quadro di compatibilità e divergenze di strategie regionali che ne condiziona profondamente l'azione.

#### 3.1 *Russia*

---

<sup>104</sup> *Memorandum of Understanding on Co-operation in the Field of Energy between the European Union and Turkmenistan*, in «Energy & transport international relations», <http://www.ec.europa.eu>.

La Federazione russa rappresenta il singolo e più influente attore nel quadro della politica energetica regionale eurasiatica. La posizione e gli interessi di Mosca nel giro d'affari legato allo sfruttamento delle risorse del Caspio discende anzitutto, come sottolineato, dall'essere il principale fornitore di energia del mercato europeo. Tale posizione le deriva, prima ancora che dalle vaste risorse possedute nel proprio territorio, dall'aver ereditato il sistema di trasporto russo-centrico proprio dell'Unione Sovietica. La possibilità di mantenere il monopolio nel trasporto dai giacimenti caspici ha rappresentato, dunque, obiettivo prioritario della politica energetica russa sin dal 1992, allorché il crescente interesse di attori regionali e internazionali allo sfruttamento del Caspio iniziò a procedere di pari passo con la possibilità di diversificarne il transito verso i mercati occidentali<sup>105</sup>.

Su questo sfondo, l'assunzione della presidenza della Federazione da parte di Vladimir Putin, ha fatto registrare un'importante spartiacque nella politica regionale della Federazione. Sullo sfondo della rinnovata enfasi posta sul vettore economico della politica regionale russa, si è inaugurata una più muscolare politica energetica, che sembra oggi attribuire proprio al potenziale energetico nazionale quella stessa valenza rivestita, in epoca di contrapposizione bipolare, dal suo apparato militare<sup>106</sup>. Una nuova politica energetica che è passata anzitutto attraverso il parziale rovesciamento della politica di liberalizzazione e privatizzazione sotto la presidenza Eltsin, così come attraverso una netta verticalizzazione dell'apparato decisionale. Effetto combinato di tali tendenze è stato, principalmente, la riaffermazione del controllo del Cremlino sui pilastri dell'industria energetica nazionale, primo tra tutti Gazprom, che agisce oggi in un contesto di sostanziale monopolio di stato – tanto in riferimento alla produzione, quanto alla distribuzione di energia. Controllo della produzione e distribuzione di energia che risultano di vitale importanza non soltanto in relazione al settore energetico nazionale russo, ma anche nei confronti dei paesi rispetto ai quali la Russia rappresenta uno snodo imprescindibile per la distribuzione delle risorse prodotte e per la fornitura energetica<sup>107</sup>.

L'aggressiva strategia energetica russa si è manifestata anzitutto nei confronti dell'Europa centro-orientale, rispetto alla quale Mosca ha efficacemente attuato una politica di *divide et impera* rispetto ai partner europei<sup>108</sup>. Seguendo uno schema d'azione analogo al caso della crisi ucraina del 2006, Gazprom in diverse occasioni ha richiesto ai propri acquirenti un incremento di prezzo delle forniture di gas che, producendo il progressivo indebitamento dello stato acquirente, finiva per essere

---

<sup>105</sup> L'apertura della competizione internazionale per l'accesso alle risorse del Caspio può essere simbolicamente fatta coincidere con la firma del "contratto del secolo" con il quale, nel settembre 1994, il governo azero concedeva al consorzio internazionale dell'*Azerbaijan International Oil Company* (Aioc) i diritti di sfruttamento di tre giacimenti caspici. La previsione dell'individuazione di una rotta per il passaggio di una *Main Export Pipeline* (Mep) sarebbe stata alla base della competizione energetica per la restante parte del decennio.

<sup>106</sup> K. KALLAUGHER, *A bear at the throat*, in «The Economist», April 12, 2007.

<sup>107</sup> La stessa Commissione europea ha rimarcato i rischi per la sicurezza energetica europea connessi alla politica e al quadro istituzionale russo: «Ultimamente, alcuni dei principali produttori e consumatori hanno usato l'energia come arma politica. Il mercato interno europeo dell'energia può inoltre risentire del fatto che gli attori esterni non seguano le stesse regole di mercato e non subiscano le stesse pressioni concorrenziali a livello interno». Commissione europea e segretario generale/alto rappresentante, *Una Politica Esterna al Servizio degli Interessi Europei in Materia di Energia*, cit., p. 1.

<sup>108</sup> Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supply*, cit., p. 5.

saldato con la concessione al monopolio russo di partecipazioni nelle compagnie nazionali energetiche e/o con il controllo della rete infrastrutturale dell'energia. Un simile schema è stato seguito tanto nei confronti delle repubbliche baltiche, quanto con Bielorussia, Moldova e Ucraina.

Ciò che in questo quadro appare più preoccupante, è l'evidente erosione delle fondamenta della politica di solidarietà intra-europea più volte richiamata dalle istituzioni comunitarie come fattore necessario non solo per la politica energetica dell'Ue, ma più in generale per il suo coerente sviluppo politico-istituzionale. Delle diverse crisi energetiche tra la Russia e gli stati europeo-orientali, solo nel caso ucraino si è registrata una reazione da parte dei principali membri dell'Unione che, negli altri casi, hanno invece preferito guardare a esse come mere dispute commerciali.

Le repubbliche del Caucaso meridionale non sono state immuni dall'aggressività della politica energetica russa. La Georgia, la cui rete di infrastrutture energetiche ricopre un ruolo centrale nel quadro della diversificazione del transito delle risorse caspiche, ha subito diverse interruzioni nell'approvvigionamento di gas russo, le più recenti delle quali nell'inverno del 2006<sup>109</sup>. Nel dicembre 2006, inoltre, Mosca annunciava l'intenzione d'innalzare il prezzo di vendita del gas alla Georgia da 100 a 230 dollari per migliaia di metri cubi, in considerazione dell'incremento dei prezzi internazionali dell'energia<sup>110</sup>. La natura politica della decisione risultava evidente, oltre che dalla sottolineata considerazione relativa all'assenza di un mercato internazionale del gas, dal prezzo d'acquisto concordato tra Gazprom e i suoi fornitori centroasiatici. Il sostanziale monopolio nel trasporto del gas turkmeno, kazako e uzbeko verso i mercati internazionali, ha consentito a Mosca di tenere tale prezzo, sino a tutto il 2006, a un livello compreso tra i 45 e i 65 dollari – innalzandolo successivamente, come si vedrà, solo in relazione alla più ampia partita energetica con l'Europa. D'altro canto, la richiesta di aumento di prezzo non veniva rivolta all'Armenia, tradizionale alleato di Mosca, le cui infrastrutture energetiche erano già sotto controllo russo.

Lo stesso Azerbaigian è stato soggetto alle pressioni energetiche russe. Nel caso azero, l'analoga richiesta di un più elevato prezzo di vendita del gas si ricollegava direttamente al suo ruolo di esportatore di energia verso la Turchia e l'Europa. All'indomani dell'avvio della produzione del giacimento azero di Shah Deniz, nel novembre 2006, la richiesta d'innalzamento del prezzo del gas a 230 dollari – accompagnata dalla decisione di ridurre di un terzo il volume dell'approvvigionamento totale – implicava la necessità, per Baku, di un maggior utilizzo delle risorse provenienti dal nuovo giacimento prevalentemente in funzione interna. Tanto più in considerazione del prezzo di vendita del gas azero alla Turchia, fissato a 120 dollari.

---

<sup>109</sup> Nel gennaio 2006, l'esplosione di un condotto di gas in territorio russo, comportava il taglio dei rifornimenti alla Georgia. Due ulteriori esplosioni interessavano poi, a breve distanza, la stessa fornitura russa di elettricità. Benché le autorità russe addebitassero gli incidenti ad atti di sabotaggio, Saakashvili interpretava l'accaduto come frutto delle pressioni russe per ottenere la vendita delle infrastrutture di trasporto energetico georgiane a Gazprom: «The places where it happened, the environment in which it happened, the history in which it happened - this all looks like a policy decision». C.J. CHIVERS, *Pipeline blasts cut Georgia gas supply*, in «International Herald Tribune», January 22, 2006.

<sup>110</sup> A. KRAMER, *Gazprom of Russia to double natural gas prices for Georgia*, in «International Herald Tribune», December 22, 2006.

La strategia energetica russa, d'altro canto, sembra delinarsi anzitutto come efficace "contro-strategia" rispetto ai progetti di diversificazione statunitensi e, in misura crescente, europei. Tale considerazione risulta tanto più evidente in relazione ai due progetti infrastrutturali centrali per la diversificazione dell'approvvigionamento energetico europeo – Nabucco e Tcgp.

Il progetto alternativo al Nabucco, propugnato dalla Russia per l'incremento dell'approvvigionamento di gas al mercato europeo, è rappresentato dal cosiddetto South Stream. Il progetto nasce da un'intesa tra Gazprom ed Eni siglata a Roma nel giugno 2007<sup>111</sup>, per la costruzione di un gasdotto che, sulla base dei successivi accordi, collegherà il terminale russo di Beregovaya – sul Mar Nero – all'Austria, attraverso una rotta sottomarina sino alla Bulgaria e successivamente terrestre attraverso Ungheria e, probabilmente, la Serbia. Allo studio è anche la possibilità di sviluppare una diramazione sud-occidentale verso la Grecia, da dove il gas potrebbe essere intubato nell'interconnettore verso l'Italia<sup>112</sup>.

Ciò che interessa rilevare, a tal riguardo, è che il successo della strategia energetica russa è stato in gran parte determinato dalla capacità di Mosca di relazionarsi bilateralmente con gli stati europei interessati alla costruzione e al transito del gasdotto. Paesi – con particolare riferimento ad Austria, Bulgaria e Ungheria – il cui impegno alla realizzazione del Nabucco risulta determinante per la sua effettiva costruzione. Che l'accordo con la compagnia austriaca Omv abbia incluso l'acquisto da parte di Gazprom di un 50% della partecipazione del terminale energetico di Baumgarten, contribuisce ad approfondire ulteriormente i dubbi sulle reali possibilità del Nabucco di superare la fase di sviluppo tecnico.

Deputato all'esportazione di gas centroasiatico, il South Stream rappresenta un progetto in aperta concorrenza, oltre che con il Nabucco, anche con il connesso Tcgp. Nelle intenzioni di Mosca, infatti, i giacimenti turkmeni, kazaki e, potenzialmente, uzbeki rappresentano la fonte principale attraverso la quale assicurare il funzionamento a pieno regime del South Stream<sup>113</sup>. Non è un caso che Russia, Turkmenistan e Kazakhstan abbiano siglato, nel maggio 2007, un accordo per lo sviluppo congiunto di reti centroasiatiche di trasporto del gas<sup>114</sup>. Significativamente, inoltre, nella perdurante mancanza di concreti negoziati per l'acquisto del gas centroasiatico da parte europea, Mosca innalzava i livelli di prezzo d'acquisto del gas dai fornitori

<sup>111</sup> *New Russian gas pipeline deal cuts through EU unity*, in «EurActiv», June 25, 2007.

<sup>112</sup> Un accordo intergovernativo è stato firmato in questo senso nella passata primavera. *Russia, Greece Sign South Stream Deal*, in «Xinhua News Agency», April 29, 2008.

<sup>113</sup> La concorrenzialità dei progetti South Stream e Nabucco in relazione alle fonti di approvvigionamento energetico, prima ancora che riguardo alle rotte, è stata peraltro evidenziata dagli stessi commenti di Putin, che affermava: «You can build a pipeline or even two, three, or five. The question is what fuel you put through it and where do you get that fuel. If someone wants to dig into the ground and bury metal there in the form of a pipeline, please do so, we don't object», aggiungendo significativamente che «There can be no competition when one project has the gas and the other does not», cit. in V. SOCOR, *South Stream Gas Project Defeating Nabucco By Default*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 42, March 5, 2008.

<sup>114</sup> *Russia, Kazakhstan, Turkmenistan agree on Caspian gas pipe*, in «RIA Novosti», May 12, 2007. A rendere più profonda la direttrice centroasiatica della strategia energetica russa, in aprile LUKoil ha dichiarato la propria intenzione di investire 5,5 miliardi di dollari in Uzbekistan. L'investimento, successivo all'acquisizione dei diritti di sfruttamento di sette giacimenti nel paese, è finalizzata all'estrazione di 16 mmc di gas annui entro il 2015. S. BLAGOV, *Russia Mulls Stronger Partnership With Uzbekistan*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 84, May 2, 2008.

turkmeni, kazaki e uzbeki. Con un accordo datato marzo 2008<sup>115</sup>, Gazprom si accordava per un prezzo d'acquisto, a partire dal 2009, analogo a quello pagato dagli acquirenti europei nel corso del 2008 – compreso dunque tra i 200 e i 230 dollari per migliaia di metri cubi – prevenendo così la più logica e attrattiva delle mosse potenzialmente attuabili dai concorrenti europei. È propriamente su questo sfondo che, a seguito delle crescenti perplessità azere sulla concreta fattibilità dei progetti infrastrutturali europei, Medvedev sembra manifestare la volontà di “corteggiare” bilateralmente Baku in relazione alle esportazioni di gas azero<sup>116</sup>.

Si delinea così il quadro della strategia energetica russa attorno a due direttrici fondamentali. Mosca mira, da un lato, a mantenere fermo il controllo quasi monopolistico sul trasporto degli idrocarburi caspici e centroasiatici, utilizzando d'altra parte questa stessa posizione di forza per attuare una politica di *divide et impera* rispetto ai consumatori europei.

D'altro canto, la strategia russa di *divide et impera* scioglie parallelamente il nodo dell'interdipendenza tra venditori e acquirenti di energia, che nelle dichiarazioni di Barroso<sup>117</sup>, avrebbe dovuto rappresentare l'angolatura attraverso la quale inquadrare le relazioni energetiche tra Ue e Federazione russa. Approcciando i singoli stati e compagnie nazionali su un piano bilaterale – aumentando con ciò la mera concorrenza tra acquirenti – Mosca consegue il duplice obiettivo di negoziare con essi da una posizione di forza, assicurandosi al contempo investimenti imprescindibili per l'esplorazione, lo sfruttamento e il trasporto delle risorse energetiche<sup>118</sup>.

### 3.2 Singoli attori europei

L'analisi della “contro-strategia” russa nei confronti della politica di diversificazione energetica europea dimostra appieno la debolezza strutturale di tale politica. Il successo della contro-strategia appare strettamente connesso alla mancata formulazione, in ambito comunitario, di una coerente linea di politica energetica comune verso l'esterno, nel cui vuoto Mosca ha potuto efficacemente “corteggiare” i singoli attori europei facendo leva sui rispettivi interessi nazionali. Interessi nazionali che hanno dunque proceduto in maniera tra loro slegata e spesso confliggente, segnalando il profondo potenziale di divisione della compattezza e solidarietà intra-europea che la politica energetica russa detiene.

Esempio più evidente di tale dinamica è rappresentato dall'accordo con il quale, nel settembre 2005, Gazprom e le compagnie tedesche BASF ed E.ON si impegnavano alla costruzione del *Northern European Gas Pipeline* (Negp)<sup>119</sup>. Gasdotto sottomarino su una rotta baltica, il North Stream aggirava la tradizionale rotta nordica di

<sup>115</sup> V. SOCOR, *Russia To Increase Purchase Prices For Central Asian Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 50, March 17, 2008.

<sup>116</sup> Si veda a tal proposito, S. ABBASOV, *Medvedev makes splash in Baku*, in «EurasiaNet», July 7, 2008.

<sup>117</sup> *EU calls for joint energy policy*, in «BBC News», March 8, 2006.

<sup>118</sup> Sulla più ampia sostenibilità del ruolo russo di principale esportatore di energia verso i mercati europei, R. LARSSON, *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2006, pp. 36-43.

<sup>119</sup> Per la ricostruzione degli accordi per la costruzione del Negp, Gazprom, *North Stream – Historical Background*, <http://www.gazprom.com>.

approvvigionamento di gas russo all'Europa attraverso gli stati baltici e la Polonia. Isolando questi attori dalle rotte di approvvigionamento europeo, l'accordo ne approfondiva la dipendenza e la vulnerabilità da Mosca. Le dichiarazioni rilasciate dall'allora ministro della Difesa polacco Sikorski danno la misura della percezione di minaccia che ne scaturiva, così come del potenziale di rottura della solidarietà europea connessa agli accordi in materia energetica:

Poland is particularly sensitivity to corridors and deals above our head. That was the Locarno tradition, that was the Molotov-Ribbentrop tradition. That was the 20th century. We don't want any repetition of that. If important countries in Europe like Germany say they want European solidarity in foreign and security affairs and then say they want a common policy except for relations with the United States, relations with Russia, relations with China, views on the reform of the United Nations and energy relationships, well, then, what does that leave for coordination on a joint basis?<sup>120</sup>.

È propriamente su questo sfondo che i singoli paesi europei più esposti alla dipendenza energetica da Mosca e alla mancanza di meccanismi di solidarietà intra-europei, sono andati sviluppando strategie autonome – e in alcuni casi contraddittorie – rispetto alle più generali tendenze di politica energetica europea.

Tra questi, la Polonia è in prima fila nel propugnare nuovi meccanismi di cooperazione energetica a garanzia della sicurezza energetica<sup>121</sup>. In questa prospettiva – e a rimarcare – si colloca l'"iniziativa di Cracovia" che coinvolge Polonia, Lituania, Ucraina, Azerbaigian e Georgia. Il progetto, lanciato in occasione della Conferenza di Cracovia sull'Energia del maggio 2007<sup>122</sup>, è finalizzato alla predisposizione di politiche comuni tra i partecipanti in vista dello sfruttamento del potenziale energetico del Caspio. A questo fine, veniva creato un Gruppo di lavoro congiunto a livello ministeriale e organizzate due conferenze di *follow up* a Vilnius e Kiev – rispettivamente nell'ottobre del 2007 e maggio 2008. Benché l'iniziativa di Cracovia si sia concentrata principalmente sulla possibilità di rilanciare l'utilizzo dell'oleodotto ucraino tra Odessa e Brody con una sua estensione alla Polonia, essa è tuttavia significativa in ragione della riaffermazione della valenza del Caucaso meridionale per la politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico centro-europeo. Parallelamente, l'iniziativa è sintomatica della volontà dei più recenti membri dell'Ue di coinvolgere le istituzioni comunitarie in nuovi meccanismi di cooperazione nell'area del Mar Nero allargato. È in questa prospettiva che va dunque letta la partecipazione del Commissario europeo per

---

<sup>120</sup> M.K. BHADRAKUMAR, *Germany, Russia redraw Europe's frontiers*, in «Asia Times», May 3, 2006.

<sup>121</sup> Va menzionata in questo ambito la proposta dell'allora premier polacco Marcinkiewicz per la predisposizione di un "Patto per la Sicurezza Energetica". Presentato a stretto giro rispetto alla crisi russo-ucraina del 2006, esso prevedeva la formazione di un meccanismo di solidarietà euro-atlantico finalizzato alla creazione di una riserva energetica comune e di meccanismi comuni di reazione alle crisi energetiche passibili di verificarsi in ciascuno dei paesi membri. *Poland Proposes An Energy Security Treaty To Eu and NATO*, in «Europe Energy», February 23, 2006.

<sup>122</sup> V. SOCOR, *Krakov Pro-Western Energy Summit Outmaneuvered By Putin In Central Asia*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 94, May 14, 2007. Sulla aspettative polacche rispetto al summit, si veda l'intervista rilasciata dal presidente Kaczynski in *An Attempt to Reinforce Cooperation between Central Europe, South Caucasus, and Central Asia*, in «Trend», May 10, 2007.

l'Energia Piebalgs al recente summit di Kiev e il sostegno da questi offerto all'iniziativa<sup>123</sup>.

La conferenza di Vilnius dell'ottobre 2007 offriva l'occasione per la presentazione di un ulteriore progetto di trasporto energetico sull'asse Caspio-Mar Nero. Il riferimento va al Gueu (Georgia-Ukraine-European Union), più comunemente denominato "White Stream", per il trasporto dei gas azero verso i mercati europei<sup>124</sup>. Il progetto, che ha ottenuto di recente il sostegno polacco<sup>125</sup>, sembra introdurre un ulteriore elemento di concorrenzialità rispetto al Nabucco, rimarcando una volta di più la mancanza di accordo intra-europeo su una coerente linea di politica di diversificazione energetica.

### 3.3 Stati Uniti

La formulazione della strategia energetica statunitense in relazione al Caspio risale alla metà degli anni '90, allorquando, in stretta connessione con i primi contratti di sfruttamento dei giacimenti azeri da parte di compagni statunitensi, la Casa Bianca iniziò a propugnare l'idea della definizione di un corridoio energetico est-ovest attraverso il Caucaso meridionale<sup>126</sup>. Pietra miliare della strategia statunitense è stata, in questo quadro, il deciso sostegno a favore dell'oleodotto Btc e del gasdotto Scp – le cui realizzazioni sono dipese in misura considerevole dallo sforzo profuso da Washington.

Sottesa alla strategia energetica statunitense era, significativamente, l'avvertita necessità di diversificare le rotte russo-centriche lasciate a Mosca in eredità dall'Unione Sovietica. La diversificazione delle infrastrutture di trasporto dal Caspio era dunque frutto della volontà di liberare gli Sni dal giogo economico russo, assicurando loro la possibilità di liberare risorse fondamentali per sostenere il difficile processo di *state building* e, al contempo, di perseguire una più indipendente linea di politica estera. È propriamente in questo contesto che si collocava il tentativo di fare del Caucaso meridionale lo snodo fondamentale delle infrastrutture di trasporto energetico di provenienza centroasiatica. Sottolineava in questo senso il segretario all'Energia statunitense Bill Richardson:

This is about America's energy security, which depends on diversifying our sources of oil and gas worldwide. It's also about preventing strategic inroads by those who don't share our values. We're trying to move these newly independent countries toward the West, We would like to see them reliant on Western commercial and political interests rather

<sup>123</sup> Commissioner Piebalgs participates in Kiev's Energy Security Summit, in «EU Press Release», [IP/08/788], May 23, 2008.

<sup>124</sup> V. SOCOR, *White Stream: Additional Outlet Proposed For Caspian Gas To Europe*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 189, October 12, 2007.

<sup>125</sup> «Interfax - Poland news report», July 4, 2008.

<sup>126</sup> Se la necessità statunitense di tutelare la propria sicurezza energetica veniva inclusa nel documento sulla Strategia di Sicurezza Nazionale sin dal 1994, la formale inclusione delle risorse del Caspio e del ruolo di transito del Caucaso meridionale compariva, per la prima volta, nell'analogo documento del 1997. In esso si rimarcava che «a stable and prosperous Caucasus and Central Asia will help promote stability and security from the Mediterranean to China and facilitate rapid development and transport to international markets of the large Caspian oil and gas resources, with substantial U.S. commercial participation». The White House, *A National Security Strategy for A New Century*, edizione web della Federation of American Scientist: <http://www.fas.org>.

than going another way. We've made a substantial political investment in the Caspian, and it's very important to us that both the pipeline map and the politics come out right<sup>127</sup>.

La politica energetica statunitense, così come si è andata delineando nel corso degli anni '90, appare dunque pienamente in linea con gli obiettivi di lungo periodo e le strategie operative dell'Unione Europea. La volontà di sfruttare appieno il potenziale energetico del Caspio, così come di rendere il Caucaso meridionale un collegamento vitale per assicurare la sicurezza energetica dei propri mercati rappresentano obiettivi centrali e comuni alle due strategie. Così come comune risulta, d'altro canto, il ruolo centrale attribuito dalle due strategie alla Turchia quale potenziale *hub* di distribuzione energetica delle risorse del Caspio. Su questo sfondo, il sostegno offerto dalla Casa Bianca al progetto Nabucco, così come al Tcgp sono la più evidente manifestazione – e la logica conseguenza – della sovrapposizione degli interessi di Washington e Bruxelles.

Tale sovrapposizione non può tuttavia considerarsi totale. La necessità e l'urgenza europea di perseguire una politica di diversificazione energetica comporta un'azione a tutto campo che minaccia di collidere con gli interessi regionali statunitensi. Il riferimento va principalmente al rapporto con l'Iran, che possiede riserve di gas naturale seconde solo a quelle della Russia – per un valore totale stimato attorno ai 24.000 mmc<sup>128</sup>. Le riserve iraniane risulterebbero dunque di vitale importanza per giustificare economicamente il progetto Nabucco, la cui costruzione è messa in dubbio dall'analizzata strategia russa. D'altro canto, attore di centrale importanza nel contesto del Caspio, una maggiore collaborazione con l'Iran appare imprescindibile anche per uno sviluppo delle potenzialità energetiche del bacino che non crei nuove linee di pericolosa frattura tra i paesi rivieraschi<sup>129</sup>, in grado di rappresentare una minaccia alla stessa sicurezza degli approvvigionamenti energetici. L'Iran, che potrebbe coprire dal 30 al 50% della portata del Nabucco<sup>130</sup>, è naturalmente interessato al progetto, così come lo sono le compagnie impegnate alla sua costruzione – dalla Boss<sup>131</sup> all'Ove<sup>132</sup>.

Su questo sfondo, la ferma opposizione statunitense a un coinvolgimento iraniano nel progetto Nabucco, più volte espressa dal vice-assistente del segretario di Stato per gli

---

<sup>127</sup> S. KINZER, *On Piping Out Caspian Oil, U.S. Insists the Cheaper, Shorter Way Isn't Better*, in «The New York Times», November 8, 1998.

<sup>128</sup> Commissione europea, *Priority Axes and TEN-E Projects*, cit., p. 10.

<sup>129</sup> Esempio più evidente delle ricadute sulla sicurezza regionale della competizione per l'accesso alle risorse del Caspio è la crisi azero-iraniana del 2001, legata alla vertenza sulla divisione delle acque territoriali del bacino. In luglio, una nave da guerra e due caccia iraniani costringevano un'imbarcazione della British Petroleum-Amoco a interrompere le attività di esplorazione condotte nei giacimenti petroliferi di Alov-Sharg nelle acque territoriali azere. Di seguito, per le due settimane successive aerei iraniani hanno sorvolato le acque azere e, in segno di sostegno al proprio alleato, il capo di Stato maggiore turco è andato in visita a Baku. S. CORNELL, *Security Threats and Challenges in the Caucasus after 9/11*, in A. COHEN, *Eurasia in Balance: The US and the Regional Power Shift*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2005, p. 63.

<sup>130</sup> B. GÜLTEKIN-PUNSMANN, *Black Sea Regional Policy Approach: A Potential Contributor To European Energy Security*, Bruxelles, European Parliament, 2007, p. 9.

<sup>131</sup> In occasione di una visita ad Ankara dell'agosto 2006, il ministro iraniano per il Petrolio Vaziri-Hamaneh annunciava l'intenzione di Teheran di aumentare la capacità d'esportazione verso la Turchia e si accordava con la controparte turca per uno schema d'esportazione congiunta verso l'Europa. *Iran agrees to pipe gas to Europe via Turkey*, «Reuters», August 19, 2006.

<sup>132</sup> *Nabucco pipeline project needs Iran, Iraq gas: OMV*, in «Platts Oilgram News», July 4, 2008.

Affari europeo ed eurasiatico Bryan<sup>133</sup>, rappresenta un punto di significativa divergenza tra Washington e Bruxelles. Punto sul quale rischia di incrinarsi lo sviluppo di una collaborazione energetica non soltanto tra Unione Europea e Stati Uniti, ma anche tra questi ultimi e la Turchia. Una Turchia che, in mancanza di concrete alternative, potrebbe accentuare la dimensione nord-sud della propria politica energetica, rafforzando la direttrice russo-mediorientale in senso conforme alla volontà di Mosca e ostacolando, una volta di più, la possibilità di creazione di un'asse est-ovest confacente agli interessi euro-atlantici e dei paesi del Caucaso meridionale.

### *Conclusioni*

La tutela nei confronti della sicurezza energetica è emersa, nel corso dell'ultimo quindicennio, come sfida fondamentale nel quadro della ridefinizione delle minacce alla sicurezza degli attori statali e sovranazionali. L'Unione Europea, in una condizione caratterizzata dalla crescente dipendenza energetica da poche fonti di approvvigionamento, va dunque progressivamente sviluppando una politica comune per contrastare la vulnerabilità che ne deriva. In questo quadro, l'evoluzione delle politiche europee a tutela della sicurezza energetica dell'Unione, ha mostrato due significativi sviluppi in relazione alla tendenza a spostare il focus d'intervento, da una parte, dall'interno all'esterno dell'Unione e, dall'altra da una strategia normativo-giuridica di ispirazione liberista a una più efficace strategia geostrategica.

Contrastare la vulnerabilità politico-economica europea collegata alla propria dipendenza energetica, significa per Bruxelles, anzitutto, sviluppare un'efficace politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico. In questa prospettiva, il Mar Caspio rappresenta un naturale candidato alla cooperazione energetica con l'Unione, tanto in ragione di motivazioni geografiche – la relativa vicinanza del Caspio ai mercati europei – quanto sulla base di considerazioni di affinità politica – intesa come ferma volontà delle repubbliche caucasiche di rafforzare il proprio legame con l'Ue. Emerge dunque la “doppia valenza” del Caucaso meridionale, funzionale a spezzare la “doppia dipendenza” dalla Federazione russa che va rafforzando la propria – quasi monopolistica – posizione di forza nell'approvvigionamento energetico tanto come paese produttore, quanto di transito dell'energia. Una Russia che, d'altro canto, rappresenta il principale ostacolo sul percorso di approfondimento del dialogo energetico tra l'Unione e i paesi del Caucaso meridionale. Ostacolo evidente in ragione della aggressività che caratterizza la strategia energetica del Cremlino, così come per il potenziale di rottura che essa manifesta rispetto alla solidarietà intra-europea.

Ciò nonostante, la progressiva formulazione, da parte dell'Unione Europea, di una comune politica energetica conferisce alle repubbliche del Caucaso meridionale una

---

<sup>133</sup> «We support Nabucco as a way to help Europe diversify with Caspian gas – ha di recente sottolineato Bryza – but not Iranian gas». J. DEMPSEY, *Guessing Game Focuses on European Energy*, in «International Herald Tribune», September 21, 2007. D'altro canto, l'opposizione statunitense al coinvolgimento iraniano nei progetti di trasporto degli idrocarburi del Caspio ha rappresentato una costante della politica energetica della Casa Bianca sin dall'inizio degli anni '90. Non è un caso, in tal senso, che non siano mancate interpretazioni atte a leggere l'intera evoluzione della strategia energetica statunitense in chiave anti-iraniana. In questo senso, C. KHOKHARA, P. WIBERG-JORGENSEN, *United States' strategic possibilities in the South Caucasus*, in «European Security», vol. 10, n. 3, 2001, p. 76.

nuova dimensione strategica regionale, aprendo al contempo nuove prospettive di cooperazione. Che le istituzioni comunitarie abbiano affiancato, al tradizionale strumento della cooperazione bilaterale nel quadro della Pev, una nuova direttrice di cooperazione regionale multilaterale assume, su questo sfondo, una profonda significatività. Significatività tanto più profonda nella prospettiva di creazione di uno "spazio europeo" che trascenda i confini dell'Unione.

L'azione comunitaria ha dunque in sé le potenzialità e i mezzi necessari per perseguire un'efficace politica energetica. La via da percorrere è, in questo senso, già delineata. Dove essa porterà dipenderà in larga misura dalle scelte dei principali stati membri, così come dalla capacità delle istituzioni comunitarie di presentare a essi un concreto piano di sviluppo di una più coerente politica energetica esterna.

A essere chiamata in causa è ben più della sicurezza energetica dell'Unione. È in gioco, a ben guardare, la sua stessa integrità politica, così come la possibilità di rappresentare, per i propri partner regionali esterni, un concreto punto di riferimento politico, economico e istituzionale, anche al di fuori di una prospettiva d'ingresso.