



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Sicurezza energetica

n. 16 – ottobre/dicembre 2013

a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

Focus

PARTE II - APPROFONDIMENTI

SOUTH STREAM

di Matteo Verda

La costruzione del gasdotto South Stream domina da un decennio il dibattito sullo sviluppo infrastrutturale europeo. Con una capacità pari al 10% dei consumi europei e un percorso diretto dalla Russia all'UE, il gasdotto potrebbe influenzare in modo significativo la struttura degli approvvigionamenti europei, consolidando il ruolo della Russia quale primo fornitore di gas naturale dell'UE. Nondimeno, lo sviluppo del progetto presenta importanti criticità, che fanno emergere dubbi sia sulla realizzazione sia sulla tempistica.

IL PROGETTO

Il progetto di South Stream prevede la costruzione di un gasdotto che dal territorio della Federazione russa arrivi al Tarvisio, per un totale di 2.380 km (v. *Figura A1*).

Figura A1 - Il tracciato del progetto South Stream



Fonte: elaborazione su *South Stream Transport*.

La prima parte dell'infrastruttura è interamente sottomarina e parte dalla località di Anapa, sulle coste russe del Mar Nero, arrivando sulle coste bulgare in prossimità di Varna, dopo aver attraversato in alto mare la zona economica esclusiva turca. La **tratta sottomarina** prevede 4 linee da 32 pollici (81 cm) di diametro, per una lunghezza di 925 km, posati a una profondità che arriva fino a 2.250 metri sotto il livello del mare.

La seconda tratta dell'infrastruttura corre invece interamente sulla terraferma, attraversando quattro stati europei: **Bulgaria, Serbia, Ungheria** e infine **Slovenia**. Complessivamente, questa sezione dovrebbe estendersi per 1.455 km, ma il suo esatto tracciato deve ancora essere definito nei dettagli, così come diversi aspetti tecnici relativi alla progettazione. Dal tracciato principale è prevista la possibilità di realizzare derivazioni laterali per servire mercati minori lungo il tracciato, in particolare la Bosnia-Erzegovina e la Croazia.

Le quattro linee in arrivo in Bulgaria, ossia al punto di ingresso nell'UE, avranno una capacità di 15,75 Gmc/a l'una, per un totale di 63 Gmc/a. La **tempistica annunciata** per la realizzazione e l'entrata in funzione della prima linea è il 2016, a cui seguirà il completamento di una linea all'anno e la **piena operatività di tutta la tratta sottomarina entro il 2019**. Al momento, sono stati avviati solo alcuni lavori preliminari in Russia, Bulgaria e Serbia.

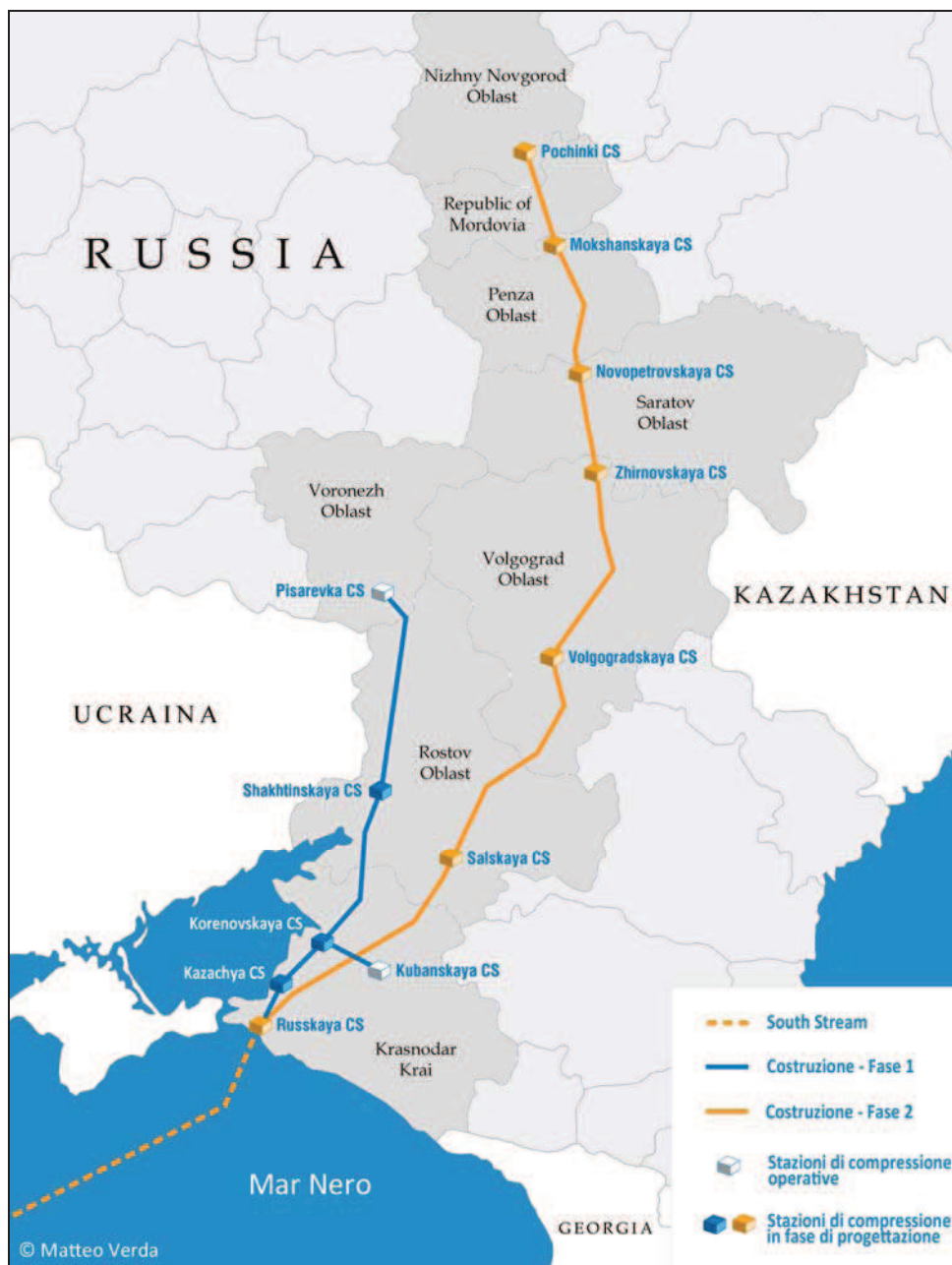
Dal punto di vista degli operatori coinvolti, l'infrastruttura ha una geometria variabile, ferma restando ovunque la quota di maggioranza di Gazprom. Il progetto della tratta sottomarina è infatti portato avanti da South Stream Transport, un consorzio composto da **Gazprom** (50%), **ENI** (20%), la compagnia di stato francese **EDF** (15%) e la compagnia tedesca **Wintershall** (15%). Il primo accordo fu sottoscritto nel 2007 tra Gazprom ed ENI, che insieme avevano già costruito il Blue Stream, il gasdotto sottomarino che dal 2003 collega la Russia alla Turchia attraversando il Mar Nero. Nel 2010 EDF e Wintershall si accordarono per rilevare una parte delle quote di ENI, determinando la composizione definitiva.

Il progetto della tratta sulla terraferma è invece suddiviso in consorzi tra Gazprom e gli operatori nazionali dei diversi Paesi attraversati: South Stream Bulgaria (50% Bulgarian Energy Holding); South Stream Serbia (49% Srbijagas); South Stream Hungary (50% Magyar Villamos Művek); South Stream Slovenia (50% Plinovodi). Gli accordi coi rispettivi governi per la costruzione delle tratte di competenza sono già stati tutti conclusi negli anni scorsi.

L'ammontare complessivo dell'investimento nell'intera infrastruttura deve ancora essere definito, ma la stima minima preliminare è di 13,5 miliardi di dollari (10 miliardi di euro) per la parte sottomarina e di 8,2 miliardi di dollari (6 miliardi di euro) per la parte sulla terraferma, per un totale di **21,7 miliardi di dollari** (16 miliardi di euro). Per la parte sottomarina sono stati già pubblicate alcune offerte di appalto (*tender*) relative ai tubi e alle opere di posa.

Secondo quanto dichiarato dal consorzio, l'investimento per la tratta sottomarina sarà effettuato al 30% con capitali dei soci e per il restante 70% attraverso prestiti a lunga scadenza, erogati da banche, istituzioni internazionali e agenzie di credito all'esportazione. Della consulenza finanziaria e creditizia sono stati incaricati tre istituti di credito: Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (Francia), ING Bank (Londra) e RPFB Project Finance (Russia). Per la parte sulla terraferma non sono invece ancora stati ufficialmente resi noti i dettagli delle modalità di finanziamento.

Figura A2 - Il Corridoio meridionale russo per l'approvvigionamento di South Stream



Fonte: elaborazione su *South Stream Transport*.

L'impegno di ENI nella costruzione del gasdotto non è limitato alla partecipazione pro-quota al finanziamento del gasdotto, per un importo stimato di almeno 800 milioni di dollari (600 milioni di euro). La controllata **Saipem** è infatti in gara per l'appalto relativo alle opere di posa delle condotte sul fondale marino, attività nella quale è già stata impegnata in occasione della realizzazione sia di Blue Stream sia di Nord Stream. Il valore della commessa sarebbe nell'ordine di miliardi di dollari e Saipem appare avvantaggiata rispetto alla concorrenza dal fatto di essere già stata assegnataria di alcuni lavori preliminari, oltre che per il ruolo di ENI quale secondo socio del consorzio. Nella competizione per la

gara d'appalto un ruolo molto rilevante sarà giocato da **Sace** (Cassa Depositi e Prestiti), nel ruolo di controparte finanziaria per il credito all'esportazione di Saipem.

Gli investimenti infrastrutturali necessari alla realizzazione di South Stream non si limitano tuttavia alla sola costruzione delle due tratte internazionali. Il gasdotto richiede infatti anche un **adeguamento della rete russa fino alle coste del Mar Nero**. Le stime per il potenziamento del tratto di gasdotto che va dalla stazione di compressione di Pochinki fino alle coste, chiamato *Corridoio meridionale*, sono di 738,5 miliardi di rubli (22,2 miliardi di dollari, 16,3 miliardi di euro). Si tratta di un investimento rilevante che sarà interamente sostenuto da Gazprom e dalla Federazione russa. A questi costi si sommano inoltre i possibili potenziamenti necessari più a monte lungo la filiera e finora non ancora ufficialmente quantificati.

IL RUOLO DI SOUTH STREAM

Il progetto South Stream è stato concepito a metà anni Duemila in funzione delle previsioni di aumento di consumi precedenti alla crisi economica. Gli scenari di riferimento iniziali prevedevano una domanda complessiva annua a livello europeo superiore ai 600 Gmc entro il 2015, tale da richiedere con urgenza lo sviluppo di nuova capacità di importazione lungo le diverse direttrici d'importazione.

L'attuale congiuntura economica e l'evoluzione delle politiche energetiche hanno tuttavia determinato una netta **riduzione delle aspettative di crescita della domanda**. Secondo le più recenti stime dell'Agenzia Internazionale per l'Energia, i consumi attesi a livello europeo al 2020 sono inferiori a 500 Gmc all'anno, ossia meno del picco storico del 2010. La domanda di nuove infrastrutture è di conseguenza divenuta meno pressante, anche se restano potenzialmente spazi per nuova capacità.

Nonostante le aspettative di crescita della domanda nel decennio in corso siano deboli (10-20 Gmc/a), è infatti atteso un declino della produzione interna stimato in 20-30 Gmc/a al 2020, dovuto soprattutto al declino della produzione del Mare del Nord e dei Paesi Bassi. Di conseguenza, l'aspettativa è che il mercato europeo abbia necessità di un **aumento del volume di importazioni**, creando opportunità commerciali per nuove infrastrutture. Complessivamente, tuttavia, la nuova domanda attesa di gas importato è inferiore alla capacità del progetto South Stream.

I fondamentali economici sembrano dunque essere relativamente deboli per giustificare da soli la tempistica molto stretta dell'investimento. Il progetto del South Stream risponde tuttavia anche a un'altra esigenza, particolarmente pressante nella prospettiva russa: **ridurre il potere di ricatto da parte del governo ucraino**.

Le esportazioni russe in UE transitano attualmente attraverso tre rotte: Yamal-Europa attraverso la Bielorussia fino alla Polonia (massimo 33 Gmc/a), Nord Stream direttamente fino alla Germania (massimo 27,5 Gmc/a) e infine attraverso la rete ucraina, controllata dalla compagnia di stato Naftogaz (con una capacità teoricamente superiore a 100 Gmc/a). Considerando che le esportazioni russe verso l'UE sono superiori a 110 Gmc/a, non meno

del **45% dei flussi diretti in Europa** deve necessariamente transitare **attraverso la rete ucraina**.

Di conseguenza, Gazprom dipende dalla collaborazione del governo ucraino per garantire un rifornimento ininterrotto ai propri clienti a Occidente, come apparso evidente nelle crisi fortemente mediatizzate del 2006 e del 2009. Sebbene il **potere di ricatto da parte di Naftogaz** sia in realtà fortemente limitato dalla dipendenza dell'economia ucraina dalle importazioni di gas russo, la percezione dell'incertezza da parte dei clienti europei e dei rispettivi governi rischia di danneggiare la posizione negoziale di Gazprom e, più in generale, del governo russo.

Garantire un **controllo completo delle infrastrutture di esportazione** verso Occidente rappresenta dunque per Gazprom una priorità strategica, come più volte dichiarato dai vertici della compagnia. La costruzione del Nord Stream e il progetto di potenziamento di Yamal-Europa si inscrivono all'interno di questa strategia di sviluppo infrastrutturale e commerciale, che con la costruzione di South Stream raggiungerebbe il completamento (la rete bielorusa è infatti interamente posseduta da Gazprom dal 2011).

Inizialmente, il South Stream aveva anche un altro ruolo strategico per Gazprom: il progetto rappresentava infatti una risposta alternativa al progetto **Nabucco**, definito a partire della metà degli anni Duemila come veicolo di potenziamento e diversificazione delle importazioni di gas europee. Nell'ottica della Commissione europea, in particolare, il Nabucco avrebbe dovuto ridurre il ruolo della Russia come fornitore energetico europeo, portando proprio nei Balcani gas proveniente dall'area Caucasica, Centrasiatica e Mediorientale. South Stream rappresentava l'alternativa strategica proposta da Gazprom, ma esso ha tuttavia perso questo ruolo dopo il tramonto del progetto Nabucco a causa dell'intrinseca debolezza politica ed economica.

LE CRITICITÀ E LE POSSIBILI EVOLUZIONI

Le dichiarazioni ufficiali di Gazprom e del governo russo, la predisposizione di numerose attività preliminari e l'ampio risalto mediatico associato a ogni nuova azione sono tutti indicatori del fatto che **da parte russa esista un orientamento a procedere con il progetto** secondo la tabella di marcia indicata. Nondimeno, permangono **dubbi** sia sulla tempistica di costruzione sia sulla stessa possibilità che l'infrastruttura sia realizzata.

Il primo elemento da tenere in considerazione è quello dei **costi**. Il South Stream rappresenta un investimento di grande portata: quasi 44 miliardi di dollari, considerando anche la parte di potenziamento della rete infrastrutturale sul territorio russo finora dichiarata. Gli stessi volumi di gas russo potrebbero essere portati ai clienti europei a un costo inferiore ristrutturando e potenziando la rete ucraina. I maggiori costi di trasporto richiesti per rientrare degli investimenti ridurrebbero i margini sui volumi di gas venduti in Europa orientale e meridionale, riducendo la profittabilità delle operazioni di Gazprom.

La redditività dell'investimento è resa più incerta anche dal **livello atteso di utilizzo dell'infrastruttura**, sia per ragioni di mercato sia per ragioni regolatorie. Dal punto di vista

di mercato, le attuali vendite complessive di Gazprom nell'area balcanica sono inferiori a 15 Gmc e anche ipotizzando un tasso di crescita del 5% annuo arriverebbero a 20 Gmc/a al 2020. Se a questo dato si sommasse anche tutta la domanda attesa sul mercato italiano (20-25 Gmc/a), ipotizzando di non utilizzare affatto la rete ucraina, si potrebbe arrivare a un massimo di 40-45 Gmc/a assorbiti dai mercati europei.

Secondo la normativa europea, tuttavia, le infrastrutture di trasporto devono ottenere una specifica esenzione dall'**obbligo di accesso alle terze parti**, riconosciuta a seguito di un doppio iter autorizzativo che coinvolge prima le Autorità indipendenti nazionali e poi la Commissione europea. Nel caso di Nord Stream, l'utilizzo dell'infrastruttura è stato concesso per solo il 50% della capacità di trasporto, lasciando totalmente inutilizzata l'altra metà, dato il monopolio all'esportazione di cui gode Gazprom (v. *Focus 14/2013*). Sebbene l'iter non sia ancora iniziato, è possibile ipotizzare che i termini imposti per l'utilizzo di South Stream non saranno più favorevoli per Gazprom, anche in considerazione del procedimento aperto contro la compagnia russa dalla DG Concorrenza per abuso di posizione dominante nei mercati dell'Europa orientale (v. *Focus 12/2012*).

Il South Stream potrebbe essere utilizzato anche per approvvigionare il mercato turco, che attualmente assorbe quasi 30 Gmc/a di gas russo, di cui non meno della metà transita attraverso la rete ucraina. Anche in questo caso pesa tuttavia l'incertezza regolatoria dovuta al fatto che il gas diretto in **Turchia** dovrebbe comunque passare prima per il territorio di un Paese membro dell'UE. È probabile che queste incertezze trovino una soluzione nell'ambito di un accordo tra l'UE e la Federazione russa, che definisca in modo più chiaro i limiti degli effetti su Gazprom delle disposizioni del Terzo pacchetto energia in materia di assetti proprietari degli operatori attivi sul mercato europeo. Tale accordo non sembra tuttavia di imminente definizione.

L'effetto combinato della debolezza della domanda europea e della necessità di ridurre le incertezze regolatorie prima di effettuare gli investimenti fanno ipotizzare che la tempistica di sviluppo del progetto South Stream possa subire **significativi ritardi** rispetto a quanto annunciato. Lo slittamento potrebbe interessare sia l'inizio dei lavori sia la data del loro completamento.

All'incertezza causata da fattori commerciali potrebbero poi sommarsi ulteriori incertezze sul piano politico e strategico. La natura strategica di South Stream per il governo russo risiede nel fatto che consente di fatto uno sganciamento della capacità di esportazione di Gazprom dalla cooperazione ucraina, consentendo un **aggiramento della rete di Naftogaz**. Questa valenza strategica si basa sull'assunto che il governo ucraino mantenga un margine di autonomia rispetto alla controparte russa circa l'utilizzo delle infrastrutture di trasporto.

L'evoluzione della situazione politica ed economica in Ucraina potrebbe tuttavia porre in discussione questo assunto. Il paese è in stagnazione, la bilancia commerciale fortemente negativa e le prospettive di crescita molto incerte. In questo contesto, i margini di autonomia rispetto alla Russia si riducono, considerando che il paese è il primo partner commerciale dell'Ucraina, nonché un importante investitore diretto.

Per le sole forniture di gas relative al secondo semestre 2013, **Naftogaz** ha accumulato un **debito nei confronti di Gazprom pari a 2 miliardi di dollari**. Attualmente sono in corso trattative tra le due aziende circa le modalità e la tempistica di pagamento, ma sono evidenti le crescenti difficoltà finanziarie da parte ucraina. La situazione è probabilmente destinata a diventare ancor più critica con l'arrivo dei mesi invernali, caratterizzati da maggiori consumi.

L'evoluzione del **quadro politico ucraino** rappresenta poi un altro fattore importante per la strategia di Gazprom. La recente decisione del governo di Kiev di rinunciare alla firma dell'accordo di associazione con l'UE è un chiaro segnale di avvicinamento alle posizioni russe. Nonostante le tensioni interne, è prevedibile che questo orientamento continui a prevalere nei prossimi anni, soprattutto a fronte di una strutturale debolezza dell'UE e di un atteggiamento attendista dell'attuale amministrazione statunitense.

L'effetto combinato della debolezza economica ucraina e del progressivo avvicinamento politico alla Russia potrebbe essere quello di ridurre il rischio che il transito di gas verso l'UE possa essere utilizzato come strumento di ricatto nei confronti del governo russo. Questa dinamica ridurrebbe la portata del ruolo strategico di South Stream, mettendone in discussione l'utilità stessa per le strategie di Gazprom.

Nell'ipotesi estrema, l'ulteriore indebitamento di **Naftogaz** e la debolezza del governo ucraino potrebbero portare a una **cessione della società** (e dunque della rete ucraina) a **Gazprom**, in analogia a quanto avvenuto nel caso della compagnia di stato bielorusa Beltransgaz, progressivamente ceduta tra il 2007 e il 2011 all'omologa russa, dalla quale si era staccata nel 1991. Quest'evoluzione porterebbe a un completo superamento del ruolo strategico di South Stream e, molto probabilmente, a un abbandono del progetto.

IMPATTO PER L'ITALIA

Alle attuali condizioni, la realizzazione del progetto South Stream avrebbe un **impatto limitato sulla sicurezza energetica nazionale**. Il gasdotto avrebbe come punto di arrivo il Tarvisio e il gas trasportato di fatto sostituirebbe in parte o in tutto i flussi in arrivo dalla Russia al medesimo punto di entrata, ma che oggi transitano attraverso l'Ucraina, la Slovacchia e infine l'Austria. L'effetto sarebbe dunque di sostituzione e non di aggiunta di nuova capacità d'importazione, peraltro già oggi sufficientemente ampia e diversificata anche senza considerare il contributo eventualmente apportato dalla realizzazione del TAP (v. *Approfondimenti*).

I benefici alla sicurezza energetica nazionale sarebbero di fatto collegati ai rischi posti da un eventuale interruzione dei flussi causata da un'iniziativa di Naftogaz o comunque da tensioni con la Russia. Alla luce dei fattori di debolezza del governo ucraino già evidenziati è tuttavia poco probabile che il livello di rischio diventi significativo e dunque che il contributo positivo del progetto South Stream aumenti di rilevanza.

Il gasdotto potrebbe essere rilevante per il mercato europeo e dunque indirettamente anche per l'Italia qualora la domanda crescesse a ritmo particolarmente sostenuto e non fossero

realizzate altre nuove infrastrutture d'importazione o non fossero sviluppate nuove capacità produttive. Al momento questa situazione sembra tuttavia scarsamente plausibile.

Accanto al limitato effetto positivo in termini di sicurezza energetica potrebbero poi emergere **benefici economici** qualora **Saipem** si aggiudicasse la gara d'appalto per la posa dei tubi della sezione sottomarina. In quel caso, si registrerebbero rilevanti effetti industriali positivi sia per la controllante ENI sia per le aziende operanti nell'indotto.

Dal punto di vista dei costi, il progetto **non prevede alcuna forma di finanziamento pubblico** a livello italiano o a livello di UE. Per quanto concerne l'impatto sui prezzi, la scelta di costruire il gasdotto anche in condizioni di minore competitività economica rispetto alle soluzioni alternative **non dovrebbe avere conseguenze negative per i costi del gas per gli utenti finali**. Le dinamiche concorrenziali già sviluppatesi sul mercato nazionale sono infatti destinate a rafforzarsi, in un'ottica di progressiva integrazione in un unico mercato europeo caratterizzato da un'offerta ampia e diversificata. In queste condizioni, l'aumento dei costi di un fornitore si traduce in una perdita di margini al momento della vendita anziché in un aumento dei costi per gli acquirenti.

Nel complesso, dunque, la realizzazione del gasdotto South Stream avrebbe un **impatto limitato ma positivo per l'Italia**.