

DIPLOMAZIA ITALIANA, APPROVVIGIONAMENTO di GAS in particolare russo

I grandi e profondi mutamenti degli equilibri internazionali e della società italiana nel secondo dopoguerra hanno imposto alla nostra diplomazia un profondo processo di aggiornamento per poter attuare le nuove esigenze di politica estera.

Le condizioni disastrose del Paese alla fine della guerra ci hanno spinto a rifiutare l'autarchia precedente. Gli strumenti erano stati il controllo delle importazioni e delle esportazioni, delle valute e di ogni meccanismo del commercio internazionale. Il Ministero degli Affari Esteri era ancora legato alla diplomazia tradizionale, basata sui temi meramente politici e sulla tutela degli immigrati. Il settore economico era concentrato sui negoziati degli accordi-quadro, lasciando la loro attuazione al Ministero del Commercio Estero. Gradualmente si sono allargate le competenze della diplomazia al settore economico in tutti i suoi aspetti. Nel 1956 sono stati assorbiti nei ruoli del Ministero degli Esteri i funzionari del Commercio Estero che avevano svolto le funzioni di addetti commerciali nelle nostre Ambasciate, inquadrandoli in un ruolo specializzato. Questo ha rappresentato un primo grande passo perché ha consentito alla struttura preposta alle relazioni internazionali di disporre di una carriera con le specifiche competenze proprio nel momento in cui l'Italia - in pieno "boom", il cosiddetto "miracolo economico" - si inseriva aderendo alla Comunità Economica Europea in una più moderna concezione della cooperazione europea e internazionale. E' stato nel 1967, con la profonda riforma della nostra diplomazia, che la carriera diplomatica e quella commerciale si sono fuse e si è reso obbligatorio per ogni funzionario acquisire nei primi anni del suo percorso lavorativo un'esperienza economica. Obiettivo era quello di assicurarsi che i futuri vertici del ministero e i futuri ambasciatori avessero una visione completa degli obiettivi e degli strumenti del lavoro.

Ho voluto iniziare con questa breve introduzione per meglio esporre i compiti delle nostre ambasciate nel sostenere la nostra industria all'estero e, in particolare, di come la diplomazia abbia promosso le aziende nel corso di alcuni fondamentali sviluppi nei rapporti dell'Italia con Unione Sovietica, prima, con la Federazione Russa, poi.

Va detto che, oltre alla diplomazia ufficiale, si è sviluppata l'azione dei capitani d'industria. Non sempre i due binari, quello ufficiale e quello aziendale, sono stati coordinati. A volte vi sono state divisioni di ruoli accuratamente predisposte, a volte vi iniziative individuali hanno scavalcato le linee governative. Proprio i rapporti con Mosca mostrano come questo ambiguo gioco delle parti abbia conseguito ottimi risultati, anche se non sono mancate situazioni di imbarazzo.

L'Italia del dopoguerra ha saputo risollevarsi in maniera eccezionale, tanto che – come accennato sopra – si è parlato di miracolo economico. Uno degli artefici è stato Enrico Mattei. Egli aveva avuto come primo incarico all'AGIP, nel 1945, quello di liquidare l'azienda. La

società non era riuscita a trovare grandi risorse di petrolio, né in Italia, né in Libia (anche se nel periodo coloniale aveva individuato pozzi che la tecnologia dell'epoca non consentiva di sfruttare). Si era pertanto giunti alla decisione di chiudere l'AGIP, sia per la delusione dei mancati successi, sia specialmente per le pressioni delle "7 sorelle", le sei grandi industrie petrolifere americane e l'anglo-olandese Shell, che miravano alla conquista del Mediterraneo e del Medio Oriente, senza la concorrenza di un'Italia troppo intraprendente e, per di più, geograficamente avvantaggiata. Mattei, invece, rilanciò l'AGIP, fondò l'ENI, e iniziò una sua politica estera aggressiva. In Iran si presentò offrendo accordi di collaborazione al 50% , mentre le "sorelle" imponevano allo Stato detentore del petrolio partecipazioni minoritarie. Nel 1959, in piena guerra fredda, avviò una collaborazione petrolifera con l'Unione Sovietica, sviluppo tanto più azzardato se si considera che l'accordo si realizzò grazie ai buoni uffici dell'On. Luigi Longo, esponente del Partito Comunista Italiano.

Poco dopo, Vittorio Valletta, Amministratore delegato della FIAT, si pose l'obiettivo di espandere l'attività automobilistica in URSS. Il mercato italiano aveva già assorbito le utilitarie sfornate da Torino e si imponeva la necessità di trovare nuovi sbocchi. Nello stesso periodo, analoga esigenza era avvertita dalla Renault, ed anche la società francese iniziava a guardare a Mosca. Occorreva quindi agire tempestivamente, ma evitando le reazioni negative degli USA. Data la grande tensione Est-Ovest, il Dipartimento di Stato non amava i "giri di valzer" della politica e dell'industria italiana con l'Unione Sovietica. Va ricordato, infatti, che in Italia vi era il più forte partito comunista del mondo occidentale, e che la contrapposizione fra i due blocchi era netta e fortemente sentita: o NATO, o Patto di Varsavia. Ma "business is business". Per evitare una gaffe simile a quella dell'ENI il Direttore generale degli Affari Economici, Ambasciatore Ortona, suggerì alla FIAT di non rinunciare all'operazione nel timore di urtare le sensibilità di Washington, ma, piuttosto di verificarle al più alto livello possibile: la stessa Casa Bianca. Pertanto egli ha accompagnato Vittorio Valletta da John F. Kennedy. Il colloquio fu pieno di suspense, mi ha raccontato anni dopo lo stesso Ortona. Il Presidente ha ascoltato il programma della FIAT per la costruzione dell'impianto in Russia senza dire una parola, senza un cenno del viso che tradisse la sua reazione. Dopo che Valletta ebbe terminato e dopo un lungo silenzio, disse: "I wish we could do the same". E sulle rive del Volga si sviluppò quella che, impropriamente, fu denominata Togliattigrade. Altre importanti società italiane crearono poi degli impianti nell'URSS, favorendo una rete di rapporti commerciali, pur sempre nel rispetto della nostra collocazione internazionale nella NATO e nella CEE. Un equilibrio abilmente guidato dal Governo e ben gestito dalla Farnesina, che ha conseguito ottimi risultati e permesso importanti sviluppi successivi.

* * *

Il nostro grande progresso industriale postbellico si è realizzato con la forza dell'energia idroelettrica, ma alla fine degli anni cinquanta si è compreso che occorreva potenziare le

nostre importazioni di petrolio. La politica estera ebbe una svolta. Seguendo le tracce di Mattei, il governo si è sostanzialmente avvicinato al mondo arabo, profittando del grave errore commesso da Francia e Inghilterra nel novembre del 1956 con la crisi di Suez. Due anni dopo, per non urtare la suscettibilità dei due nostri alleati, Parigi e Londra, ma quando ancora le loro relazioni diplomatiche con l'Egitto erano interrotte, il nostro primo Ministro e al tempo stesso Ministro degli Affari Esteri, Amintore Fanfani, ha fatto una visita ufficiale al Cairo, Paese leader del mondo arabo e da quel momento la posizione dell'ENI nel medio oriente ha potuto trarre vantaggi notevoli.

Ma ecco che la crisi del 1973-74 ha scompigliato la nostra serenità di approvvigionamento di petrolio. L'attacco di Egitto e Siria a Israele in coincidenza con la festività dello Yom Kippu ha scatenato un altro capitolo del conflitto arabo-israeliano, questa volta con il sostegno economico dei Paesi produttori di petrolio. Essi ne hanno improvvisamente sospeso le esportazioni verso l'Europa occidentale e verso gli Stati Uniti, provocando in un baleno un aumento del prezzo del barile fino al 400%. Alla luce della politicizzazione del mercato petrolifero da parte dell'Arabia Saudita e degli altri membri dell'OPEC fu gioco forza per il Regno Unito e la Norvegia potenziare la ricerca nel Mare del Nord, per altri Paesi cercare fonti alternative al petrolio come il gas e l'energia atomica. Le conseguenze furono pesanti per l'Italia, anche se ha usufruito – proprio grazie ai suoi buoni rapporti con i paesi produttori - di qualche agevolazione diretta (tempi e modalità di pagamento) o indiretta (acquisto di merci per riequilibrare la bilancia dei pagamenti). Da questa esperienza, imparata a caro prezzo, abbiamo deciso di puntare con maggiore determinazione sulle energie alternative, mentre sul piano politico abbiamo avviato la ricerca di una differenziazione delle nostre fonti, guardando con più attenzione ai rapporti con l'URSS¹. Saggia decisione visto che dopo lo shock petrolifero del 1973/74, vi sono state altre crisi in medio oriente: la rivoluzione iraniana nel 1979; la guerra Iran – Iraq negli anni 80; le tensioni in Algeria e l'invasione del Kuwait negli anni 90; da ultimo la crisi libica, che si protrae ormai da anni.

Con la dissoluzione dell'impero sovietico sono nati nuovi Stati indipendenti – fra gli altri l'Ucraina, il Kazakistan e l'Azerbaijan - e con essi nuovi problemi per Mosca: la sovranità della Crimea e dell'Ucraina orientale; la concorrenza degli altri due Paesi, ricchissimi di idrocarburi.

* * *

Nel complesso l'Europa importa dalla Russia il 35% del suo fabbisogno attraverso un sistema di gasdotti molto articolato, alcuni risalenti al periodo sovietico e altri di recente costruzione.

L'Italia importa dalla Russia il 45% del suo fabbisogno di gas, ma non è l'elevata dipendenza da un fornitore che maggiormente preoccupa Roma, quanto il transito di questo flusso

¹ Il primo contratto di fornitura di gas russo all'Italia fu firmato nel 1969, avendo già avvertito dopo la guerra arabo-israeliana dei "sei giorni" una prima necessità di differenziare le nostre fonti di approvvigionamento.

attraverso l'Ucraina, con tutti i singhiozzi dei dissidi fra Mosca e Kiev. Il contratto decennale fra i due Paesi per assicurare che gli 80 miliardi di metri cubi di metano che attraversano l'Ucraina per giungere in Europa centrale e da lì essere in parte diramati all'Italia è scaduto il 31 dicembre 2019. Fino a pochi giorni prima siamo rimasti con il fiato sospeso non sapendo se le due parti sarebbero riuscite a trovare un accordo. I fattori economici suggerivano ottimismo, essendo forte l'interesse di ambedue a rinnovare il contratto. Infatti Kiev, per consentire il passaggio dei gasdotti russi, incassa 3 miliardi di dollari l'anno e beneficia di forniture di gas a prezzo politico. Mosca, dal canto suo, percepisce dai clienti europei somme preziose per il suo bilancio. Ma alle considerazioni economiche si affiancavano pericolosamente quelle politiche: per Kiev la rendita petrolifera è essenziale alle sue esigenze militari per contrastare la rivolta nel Donbass, rivolta però sostenuta proprio da Mosca.

I due hanno finalmente raggiunto un'intesa, ma con molti "ma" e già il fatto che la durata del nuovo accordo sia quinquennale conferma la determinazione di Mosca di trovare altre vie verso l'Europa, aggirando l'Ucraina.

* * *

La fragilità dei rapporti Russia - Ucraina e i termini temporali estremamente ridotti della loro recente intesa (non ancora formalmente perfezionata) impone una riflessione sulla situazione italiana. Quali le conseguenze per l'Italia se i rapporti fra i due si incrinassero ancora una volta? Per le precedenti tensioni con l'Ucraina, Mosca ha già avviato una strategia per aggirare questo transito con la realizzazione di due importanti gasdotti: il Nord Stream, che porta direttamente il gas in Germania attraverso il mar Baltico, e il Turkish Stream, che sbuca in Turchia e da dove dovrebbe portare il gas in Italia e, in prospettiva, in Serbia.

I principali gasdotti che collegano la Russia all'Europa sono:

Nord Stream che, attraversato il mar Baltico, conclude il suo percorso sulle rive tedesche;

Nordeuropäische Erdgasleitung (NEL). Collega il Nord Stream alle infrastrutture gasifere in Germania occidentale;

Ostsee Pipeline Anbindungseitung (OPAL). collega Nord Stream alle infrastrutture gasifere in Germania orientale e in Austria;

Northern Lights é un sistema di gasdotti destinati essenzialmente a servire Bielorussia, Polonia, Ucraina, Lituania e Finlandia;

Yamal Europa. Attraverso la Bielorussia e la Polonia conclude il suo percorso in Germania;

Soyuz Pipeline. Il gasdotto porta il gas siberiano in Ucraina, ove si inserisce nel gasdotto Brotherhood;

Brotherhood. Il gasdotto termina in Slovacchia, da dove partono due diramazioni, una per la repubblica Ceca e una per l'Austria, da dove giunge in Italia, a Tarvisio;

Blue Stream. Collega direttamente la Russia alla Turchia attraverso un tratto offshore nel mar Nero;

Gas-West Pipeline. Rifornisce la Turchia attraverso Ucraina, Romania e Bulgaria;

Turkish Stream. Progettato per fornire una rotta alternativa al gas naturale per l'Europa meridionale, al di fuori dell'Ucraina; inaugurato nel gennaio 2020.

Come si evince da questo non esaustivo elenco dei gasdotti che collegano la Russia all'Europa, la stragrande maggioranza di essi attraversa l'Ucraina. Per questo motivo la Russia sta ormai da una decina di anni perseguendo vie alternative per esportare il suo gas. L'atteggiamento dell'Unione Europea nei confronti della Russia è diviso, da un lato la Commissione spinge per una riduzione della dipendenza da Mosca, essenzialmente per prevenire problemi di forniture come in passato. Dall'altro i singoli Stati membri, pur essendo favorevoli a fornitori alternativi, vogliono per il momento aumentare le loro importazioni di gas russo.

I principali gasdotti che collegano l'Eurasia all'Europa sono:

TANAP. Porta il gas dall'Azerbaijan alla Turchia, collegandosi poi all'Europa;

TAP. Dalla Turchia, attraverso Albania e Grecia, porterà il gas in Italia.

In linea con queste esigenze, la Commissione ha considerato "strategico" il progetto TAP. La Germania sta invece potenziando i suoi collegamenti con la Russia e portando avanti la costruzione del Nord Stream 2. L'Italia, dal canto suo, cerca fonti complementari al gas russo. Visto che la quota di gas a noi destinata attualmente passa quasi tutta dall'Ucraina, vogliamo assicurarci anche una fornitura dall'Azerbaijan (TANAP - TAP, ma senza incrinare gli stretti legami con Mosca).

Alle diverse posizioni europee si aggiungono le forti pressioni americane ispirate da due motivazioni anti-russe, una politica ed una commerciale. L'amministrazione Trump nutre nei confronti di Putin una forte diffidenza ed ha colto l'occasione dell'invasione della Crimea per elevare contro la Russia sanzioni economiche. Inoltre, negli Stati Uniti, da quando si è consolidata la disponibilità di shale gas e shale oil, si aspira a esportare le nuove risorse in Europa. E' un progetto certamente di lungo termine perché attualmente le forniture del GNL americano ci costerebbero di più. Nel complesso comunque la lobby d'oltreoceano è forte e attende il momento opportuno per realizzare le sue strategie. Per combattere questa, relativamente nuova, industria americana, Russia e Arabia Saudita si stanno impegnando a mantenere i prezzi degli idrocarburi a livelli estremamente bassi, così da rendere

antieconomico il procedimento di frantumazione rocciosa.² Resta da vedere se riusciranno nel lungo termine e sopportare le perdite che stanno subendo.

A questo punto possiamo chiederci quale sia la prospettiva italiana nel caso di una nuova crisi russo-ucraina, visto che la Germania diventerebbe il principale hub, con la capacità attuale di gestire la quasi totalità del gas russo diretto in Europa centro-meridionale. Alla nostra dipendenza energetica dal "hub" berlinese del gas russo - dipendenza che data la nostra mancanza di risorse autonome (importiamo il 90% del nostro fabbisogno di gas)³ si trasformerebbe in condizionalità politiche - si aggiungerebbe per noi l'onere di maggiori costi per l'acquisto del gas, e in particolare quelli da pagare alla Germania stessa per il transito e quelli per il più lungo percorso del gas dal centro Europa ai nostri confini. In altri termini, il costo dell'energia - e quindi il costo di produzione per la nostra industria - aumenterebbe, rendendo meno concorrenziali le nostre esportazioni, agevolando per di più proprio il nostro principale concorrente nel settore manifatturiero.

L'Italia rischierebbe di trovarsi in una posizione molto critica, incastrata da quelli che sono divenuti i due grandi "hub" del gas per l'Europa: la Germania e la Turchia. La prima rappresenterebbe una specie di monopolio dell'importazione del gas russo in Europa; è vero che Berlino è un partner dell'Unione Europea, ma i poteri della Commissione non sono sufficientemente forti per bloccare la costruzione del Nord Stream 2, come dimostrato finora, né di condizionare la politica energetica dell'intera Unione Europea. La seconda, che già gestisce il ganglio dei gasdotti dalla Russia, dall'Eurasia e dal Medio Oriente, sta mostrando una politica muscolosa e spregiudicata. A fine novembre 2019, il tripolino Al Serraje, in cambio dell'aiuto militare turco contro Haftar - sostenuto da Egitto, EAU e, con minor visibilità, da Russia e Francia - ha aderito alla richiesta turca di unire le rispettive Zona Economica Esclusiva⁴ (ZEE). In tal modo Tripoli e Ankara hanno tagliato con una linea Nord-Sud il Mediterraneo orientale, ipotecando la zona delle risorse levantine di gas. Francia, Egitto, Cipro e Grecia hanno dichiarato nullo il memorandum Turco-tripolino. Anche Roma ne ha contestato la base giuridica.

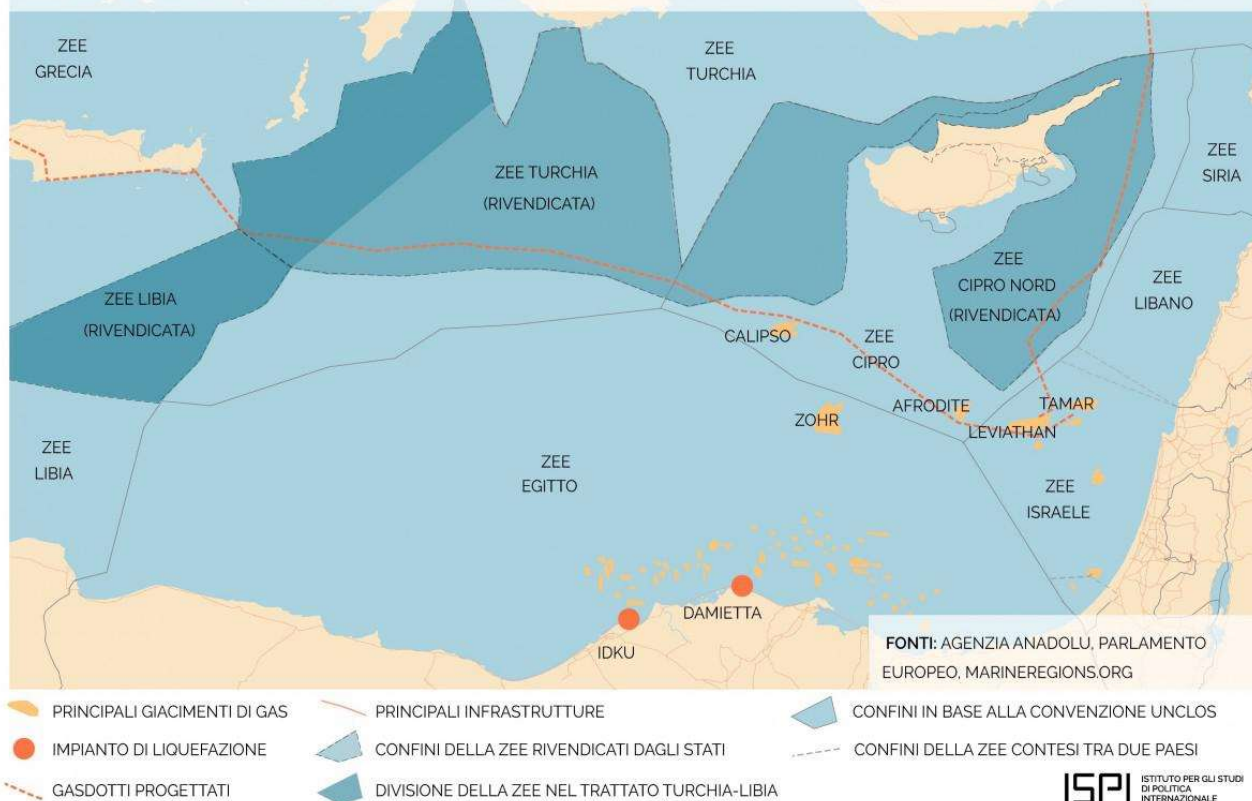
² Russia e Arabia Saudita, con un costo di produzione al barile di circa 3\$, hanno mantenuto basso il prezzo del petrolio e del gas per danneggiare l'industria del cracking, il cui costo di produzione si aggira sui \$ 35. La tregua a questa "guerra del petrolio" è stata raggiunta il 12 aprile su pressione USA quando "Opec +" ha concordato la riduzione della produzione e il prezzo è risalito.

³ Dalla Russia il 45%, dall'Algeria il 25% e dalla Libia - fin quando era disponibile - il 7% di gas, dalla Norvegia e da altri il 13%, il resto da Qatar ed altri.

⁴ ZEE è l'area di mare che si estende fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base in cui lo Stato costiero può esercitare il diritto di sfruttamento esclusivo delle risorse naturali: minerarie (noduli di manganese con manganese, nichel, rame e cobalto e energetiche (gas e petrolio).

MEDITERRANEO ORIENTALE, LA PARTITA DEL GAS

Dispute territoriali, aree di estrazione e possibili gasdotti



Se sono travagliati i rapporti fra Russia e Ucraina, va rilevato che sul piano politico i rapporti fra Ankara e Mosca stanno attraversando fasi alterne, avendo interessi ad un tempo, convergenti e contrastanti (vedi Siria e Libia). Anche i rapporti fra Ankara e l'Unione Europea stanno conoscendo forti tensioni.

Di qui la necessità di non compromettere i nostri buoni rapporti con la Russia, ma anche l'importanza di potenziare la ricerca di fonti alternative e di diversificare i nostri fornitori, quali l'Azerbaijan, il Kazakhstan e Uzbekistan, e di tutelare i nostri interessi attuali in Nord Africa, e quelli futuri nel Mediterraneo orientale, dove l'ENI ha scoperto importantissimi giacimenti di gas fra la costa egiziana e quella cipriota.

* * * * *

Vorrei concludere questa breve esposizione sui problemi della diplomazia energetica con una considerazione.

Abbiamo visto come in questi decenni gli idrocarburi siano stati strumento di collaborazione o di conflitto: di collaborazione come fra Italia e Russia perfino in un periodo di scontro

ideologico e politico; di tensione al momento dello shock petrolifero del 1973/4, e nello scontro fra Russia e Ucraina. Oggi il mondo occidentale teme che petrolio e gas diventino un'arma politica nelle mani del Cremlino per condizionare l'Europa, mentre la Turchia lo sta utilizzando per conquistare posizioni negoziali in vista di una chiarificazione con l'Unione Europea, gli Stati Uniti e, verosimilmente, anche con la Russia.

Ho appena accennato alle immense risorse di gas individuate nelle acque del Mediterraneo orientale fra Cipro e la costa egiziana. Si tratta di giacimenti che potrebbero dare autonomia energetica non solo agli Stati costieri levantini, ma anche a Grecia, Egitto e in parte anche all'Italia. Quel tratto di mare potrebbe essere un'occasione di collaborazione internazionale sull'esempio della CECA. Il conflitto arabo-israeliano, sulla scia della collaborazione già instaurata fra Israele e Egitto proprio nel settore gas, potrebbe trovare un primo punto di incontro; il Libano potrebbe recuperare il benessere di un tempo e autonomia da Siria e Iran; la divisione di Cipro, invece di essere all'origine delle interferenze militari turche contro le aree di esplorazione e trivellazione in quelle acque, potrebbe evolvere verso una soluzione dell'isola. Non è utopia, ma è l'auspicio che l'occasione offerta dalla immensa disponibilità di gas, invece di un'occasione di conflitto, diventi una situazione "win win" in favore di tutte le parti.

Amb. Gianfranco Varvesi

Comitato Scientifico AESI