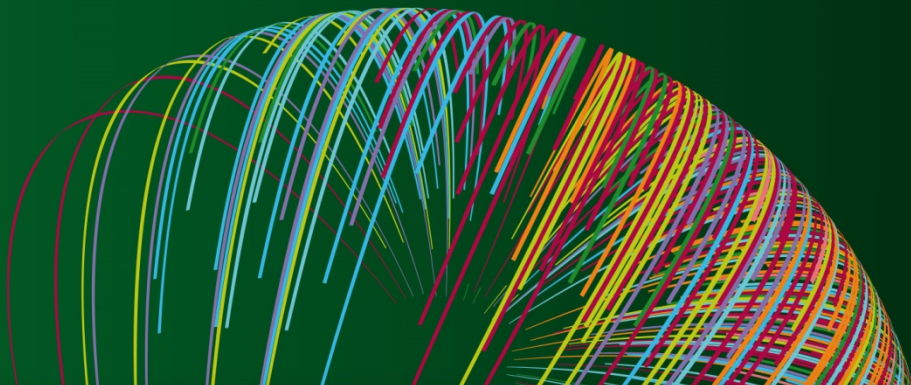


Osservatorio di Politica internazionale



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

Sicurezza energetica

gennaio/aprile 2021

n. 1 (n.s.)

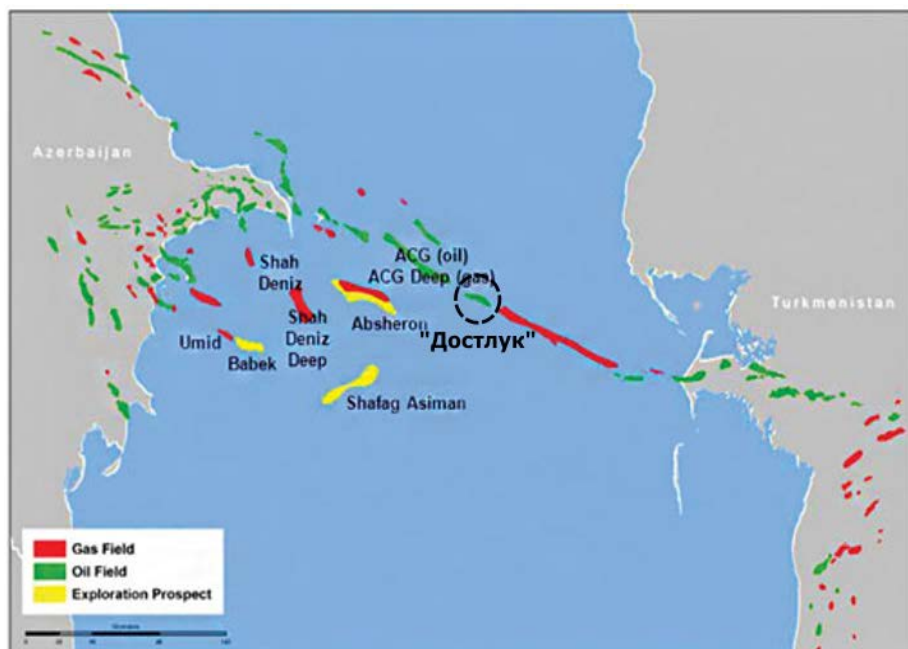
Focus

10. Il riavvicinamento tra Azerbaijan e Turkmenistan. Nuova linfa ai progetti trans-caspici europei?

Carlo Frappi

Lo scorso 21 gennaio ad Ashgabat i ministri degli Esteri di Azerbaijan e Turkmenistan, Jeyhun Bayramov e Rashid Meredov, hanno siglato, alla presenza dei presidenti Ilham Aliyev e Gurbanguly Berdimuhamedow collegati in video-conferenza, un Memorandum d'Intesa per lo sviluppo congiunto di un giacimento *off-shore* nel Mar Caspio. Geograficamente collocato in una “zona grigia” di confine marittimo sulla quale entrambi i paesi rivendicavano la propria sovranità (Fig. 10.1), il giacimento è stato per anni al centro di una complessa partita giuridico-diplomatica, che ha lungamente ostacolato non soltanto il coerente sviluppo della cooperazione bilaterale in materia energetica tra Baku e Ashgabat, ma anche i più ampi piani di apertura di un canale di esportazione di gas tra gli ingenti giacimenti centro-asiatici e i mercati europei. La firma del Memorandum, dunque, ha dato nuova linfa al datato dibattito tra analisti e operatori del settore sulla realizzabilità di un collegamento infrastrutturale trans-caspico, pietra angolare delle strategie di approvvigionamento regionale propugnate dagli Stati Uniti a partire dalla seconda metà degli anni Novanta e dall'Unione europea a partire dall'inizio del secolo.

FIG. 10.1 - IL GIACIMENTO OGGETTO DELL'INTESA AZERBAIGIANO-TURKMENA



Fonte: EAdaily

Genesi e portata dell'intesa tra Baku e Ashgabat

Il Memorandum d'Intesa siglato a gennaio segna il superamento di fatto di una trentennale vertenza giuridico-diplomatica tra Azerbaigian e Turkmenistan sulla demarcazione dei confini marittimi nel Mar Caspio e sui diritti di sfruttamento delle rispettive acque territoriali. Nata con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, la vertenza è andata approfondendosi nel corso degli anni – non senza momenti di elevata tensione¹ – in conseguenza della risolutezza manifestata da Baku nell'esplorare e sfruttare il potenziale estrattivo *off-shore*, incurante le rivendicazioni di sovranità avanzate da Ashgabat sui principali giacimenti dati in concessione a consorzi internazionali². La vertenza, d'altra parte, si è intrecciata e nutrita della più ampia controversia sulla definizione dello *status* e del regime giuridico del bacino tra i cinque paesi rivieraschi del Caspio e sulla conseguente incapacità di addivenire – fino alla firma della Convenzione di Aktau dell'agosto 2018 – a una convenzione multilaterale che risolvesse l'annosa questione della delimitazione dei rispettivi confini marittimi.

Manifestando la volontà di sviluppare congiuntamente il potenziale estrattivo di un giacimento lungamente conteso, il documento segna dunque un deciso cambio di passo nelle relazioni bilaterali tra i due paesi. Cambio di passo simbolicamente rappresentato anche dalla decisione di superare una contrapposizione toponomastica che si sommava a quella giuridico-diplomatica: fin qui noto come *Kyapaz* in azerbaigiano e *Serdar* in turkmeno, il giacimento è stato difatti ribattezzato *Dostlug* (Amicizia).

Nel merito, con il Memorandum – ratificato tra febbraio e marzo dai due parlamenti nazionali – le parti hanno manifestato la volontà di sviluppare congiuntamente il giacimento, impegnandosi a negoziare, nei prossimi mesi e attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, i termini di un accordo commerciale che delinea modalità e tempi di esplorazione e sfruttamento del giacimento. Secondo le prime notizie filtrate sulla stampa di settore³, le compagnie nazionali potrebbero creare una *joint venture* sulla base di una ripartizione di quote più favorevole al Turkmenistan (70%) rispetto all'Azerbaigian, che tuttavia potrebbe beneficiare dell'esportazione degli idrocarburi prodotti dal giacimento anche in termini di tasse di transito.

Nonostante l'accordo abbia colto di sorpresa gran parte degli osservatori e analisti internazionali, l'intesa su Dostlug giunge a coronamento di un triennio caratterizzato da un deciso rafforzamento della cooperazione bilaterale tra Baku e Ashgabat. L'accordo, d'altra parte, è pienamente in linea, oltre che con le più tradizionali linee guida delle strategie energetiche dei due governi, anche con le rispettive priorità attuali d'azione. Per Baku, all'indomani dell'apertura del Corridoio meridionale dell'UE – sancita dall'arrivo del gas di

¹ Le vertenze sui confini marittimi e i diritti di sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi azerbaigiano-turkmene – sommandosi ad analoghe vertenze che coinvolgevano l'Iran – sono state tradizionalmente uno degli elementi che ha contribuito al riarmo navale dei paesi rivieraschi. Per una più approfondita analisi, si rimanda a D. Shlapentokh, "Turkmenistan and military buildup in the caspian region: A small state in the post-unipolar era", *Journal of Eurasian Studies*, n. 4, 2013, pp.154-159.

² Il riferimento va ai giacimenti di Azeri e Chirag che – assieme a quello, contiguo, di Guneshli – rappresentano assicurano la porzione più significativa della produzione petrolifera nazionale.

³ *Baku Ratifies Caspian Field MOU With Turkmenistan*, Nefte Compass, 25 febbraio 2021.

estrazione caspica in Italia a partire da dicembre 2020 – l’intesa rientra appieno in quella che Elshad Nasirov, vice presidente per investimenti e marketing della State Oil Company of the Republic of Azerbaijan (Socar), ha definito la “seconda fase di sviluppo” del comparto energetico azerbaijano⁴. Una fase che, incentrata sui tre connessi obiettivi di pieno sfruttamento delle riserve nazionali, di ricerca di nuovi mercati di sbocco per la produzione nazionale e di valorizzazione del ruolo di transito per idrocarburi estratti in paesi terzi, potrebbe beneficiare dello sviluppo del giacimento di Dostlug. Al contempo, per Ashgabat l’accordo con l’Azerbaijano e lo sviluppo del potenziale estrattivo *off-shore* sono coerenti con il tentativo di ampliare la propria base produttiva e, soprattutto, di diversificare i propri mercati di sbocco, che nel corso dell’ultimo decennio hanno visto la formazione di un sostanziale monopsonio cinese sull’acquisto del gas turkmeno – tanto più deleterio per la natura *non-cash* dei pagamenti di Pechino, che vanno in gran parte a compensare prestiti concessi al paese per lo sviluppo dei progetti di estrazione e trasporto della risorsa.

Nuova linfa ai progetti infrastrutturali europei?

Il Memorandum di Ashgabat ha dato nuovo slancio al dibattito sulla possibile costruzione di un’infrastruttura trans-caspica in grado di convogliare verso i mercati europei il gas del Turkmenistan, secondo su scala globale solo a Russia, Iran e Qatar per volumi di riserve gassifere provate – per un volume nominale pari a 19,5 trilioni di metri cubi⁵. Per l’Unione europea, la strategia di salvaguardia della sicurezza energetica comunitaria “dall’esterno” dei propri confini – che agisce cioè sull’offerta di idrocarburi, piuttosto che sulla loro domanda – si è tradizionalmente fondata e accompagnata al tentativo di aprire un canale di approvvigionamento di gas dall’Asia centrale attraverso il Mar Caspio e lo snodo di trasporto azerbaijano. Sin dal 2013, non a caso, al Trans-Caspian Gas Pipeline (TcP) è stato così garantito da Bruxelles l’etichetta di Progetto di interesse comune (Pic), rendendolo eleggibile per finanziamenti comunitari attraverso lo strumento del Connecting Europe Facility (Cef)⁶. Su questo sfondo, diversi analisti – sostenuti in ciò anche dalla retorica governativa che ha accompagnato la sottoscrizione dell’intesa – hanno visto nel Memorandum un elemento in grado di “rimuovere l’ultimo ostacolo”⁷ alla realizzazione del TcP.

A un quarto di secolo circa dalla iniziale proposizione del progetto infrastrutturale da parte delle autorità governative statunitensi, gli ostacoli alla realizzazione di un gasdotto sembrano tuttavia ancora insormontabili, tanto da un punto di vista economico-finanziario quanto giuridico-diplomatico. Ostacoli che l’intesa azerbaijano-turkmena su Dostlug, sebbene politicamente significativa, non appare in grado di superare. Ciò deriva in prima battuta dalla considerazione che i volumi di gas stimati disponibili nel giacimento non rappresentano, in

⁴ Si veda l’intervento di Nasirov alla conferenza “Energy Diplomacy and Transatlantic Cooperation in Action Opening the Southern Gas Corridor”, Atlantic Council, 16 febbraio 2021.

⁵ BP, *Statistical Review of World Energy 2020*, 2020, p. 32.

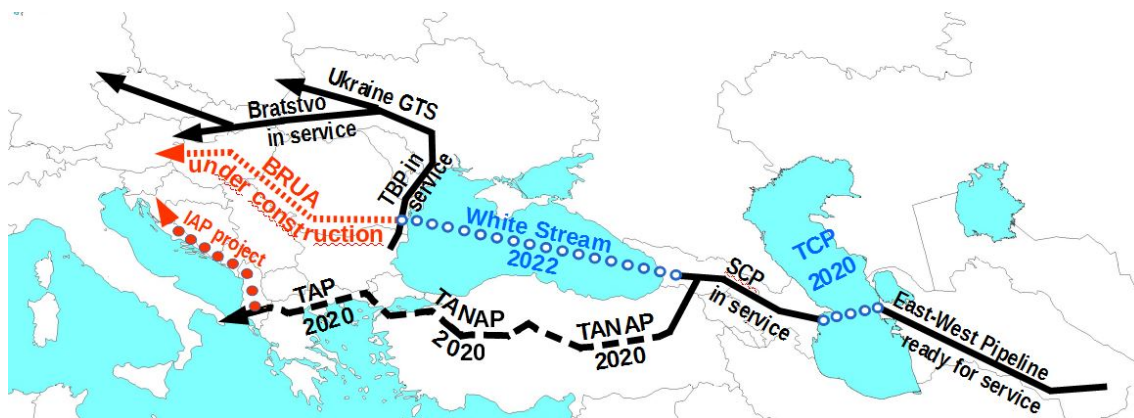
⁶ European Commission, *Directorate General for Energy, Trans-European Infrastructure – Energy. Projects of Common Interest*, p. 226.

⁷ In questo senso R. Cutler, *The Trans-Caspian Gas Pipeline for Peace-building in the South Caucasus*, Beyond the Horizon, Policy Brief, 2020.

sé, un elemento di svolta per la datata partita infrastrutturale, ma al massimo un parziale contributo a essa. Per quanto non siano ancora disponibili stime affidabili, rappresentanti di Socar hanno dichiarato infatti che il giacimento si ritiene possa conservare riserve analoghe a quelle del giacimento *off-shore* di Karabakh⁸ – che la compagnia sviluppa in *joint venture* con Equinor. Quest’ultimo a sua volta, stando alle più ottimistiche stime di produzione rese note dal presidente Aliyev, potrebbe assicurare a regime fino a 11 milioni di barili di petrolio e a 1,8 miliardi di metri cubi di gas all'anno (Gmc/a)⁹. Un contributo solo marginale, questo, per un gasdotto immaginato poter trasportare fino a 32 Gmc/a e che dunque necessiterebbe di volumi aggiuntivi di gas e, soprattutto, di un’infrastruttura in grado di connettere le due sponde del bacino (Fig. 10.2) – rendendo disponibili all’exportazione dall’Azerbaijan i più ingenti volumi *on-shore* disponibili in Turkmenistan. Va d’altra parte segnalato, in questo quadro, che il progetto infrastrutturale resta ancora in uno stadio iniziale, fermo dal 2018 a una fase di studio preliminare a quella della pianificazione e progettazione di base (cd. Front-End Engineering Design, Feed) durante la quale verranno successivamente definite le relative specifiche tecniche¹⁰.

FIG. 10.2 - IL POSSIBILE TRACCIATO DEL TCP E DELLE STRUTTURE DI CONNESSIONE CON I MERCATI EUROPEI

Fonte: white-stream.com



Al di là del solo marginale contributo potenzialmente assicurato da Dostlug al Tcp, il principale ostacolo alla realizzazione del progetto di corridoio trans-caspico resta di natura economica e finanziaria, legato alle dinamiche, congiunturali e strutturali, dei mercati del gas europei. Dinamiche che – anche al netto del dibattito sulle prospettive dell’andamento della domanda di gas in risposta alle dinamiche della transizione energetica europea – rendono il corridoio finanziariamente meno profittevole rispetto alle alternative di approvvigionamento

⁸ M. Adams, “Turkmenistan, Azerbaijan sign MoU for Caspian Sea field”, *Oil&Gas Journal*, 22 gennaio 2021.

⁹ *Socar jacket nears sailaway for Caspian Sea project*, Upstream, 11 agosto 2020.

¹⁰ Prevista inizialmente completarsi entro l'aprile 2020, la fase pre-Feed ha ottenuto un finanziamento europeo a copertura del 50% dei suoi costi. Per maggiori informazioni, si veda: European Commission, *Pre-FEED, Reconnaissance Surveys and Strategic and Economic Evaluations of the Trans-Caspian Pipeline*, ultimo aggiornamento aprile 2021.

ai mercati europei già disponibili e potenzialmente fruibili nel breve e medio periodo. In particolare, la crescente quota di mercato assorbita dal Gas naturale liquefatto (Gnl)¹¹ e i progetti di impianti di rigassificazione in via di realizzazione e programmati hanno assicurato, da una parte, maggior flessibilità e prospettive di diversificazione all'approvvigionamento europeo e, dall'altra, una crescente competizione *gas-to-gas* che ha contribuito a una generale contrazione dei prezzi e a un incremento delle contrattazioni *spot*, svincolate cioè da accordi commerciali di medio o lungo periodo. Allo stesso tempo, il potenziale estrattivo e di esportazione dei giacimenti gassiferi del Mediterraneo centro-orientale resta per l'UE – al netto delle difficoltà di sviluppo dei relativi progetti – alternativa di approvvigionamento e diversificazione certamente più percorribile ed economicamente profittevole rispetto a quella trans-caspica¹². A completare il quadro della crescente offerta di gas ai mercati europei contribuisce, non secondariamente, il possibile incremento della capacità di fornitura russa che, via tubo o Gnl, va considerata aggiuntiva e non sostitutiva dei volumi attualmente esportati in Europa¹³.

Prima ancora che sul versante dell'offerta di gas, gli ostacoli alla realizzazione di un gasdotto trans-caspico sembrano dunque provenire anzitutto dal versante della domanda proveniente dai potenziali mercati finali. Una problematica, quest'ultima, apertamente richiamata dallo stesso consorzio titolare del gasdotto trans-anatolico Tanap, segmento centrale del Corridoio meridionale del gas progettato con una capacità scalabile proprio in funzione del possibile transito di volumi aggiuntivi di gas verso l'Europa. Alla vigilia della firma del Memorandum azerbaigiano-turkmeno, Saltuk Duzyol, Amministratore delegato Tanap, aveva infatti escluso che la compagnia avesse in cantiere piani di espansione della capacità del gasdotto, ostacolati dalla anti-economicità di investimenti in *upstream* a fronte proprio della debolezza della domanda rivolta a nuovi fornitori¹⁴.

Un rilevante ostacolo alla realizzazione del Tc_p permane infine, ma non secondariamente, nella dimensione giuridico-diplomatica e, in particolare, in quella opposizione di Russia e Iran alla posa del gasdotto che, giustificata da argomentazioni di natura ambientale, ha impedito al progetto di fare passi avanti verso la finalizzazione anche in congiunture economicamente molto più favorevoli di quella attuale. Per quanto, infatti, la Convenzione di Aktau del 2018 abbia risolto i principali nodi legati alla demarcazione dei confini marittimi e all'utilizzo della superficie del Caspio, essa ha trattato con maggiore – e, secondo alcuni, deliberata – ambiguità il tema dello sfruttamento del suo letto, ivi compresa la possibilità di posarvi un'infrastruttura di trasporto di idrocarburi. Difatti, mentre la Convenzione ha riconosciuto

¹¹ Al netto della considerazione che l'aumento di disponibilità di Gnl sui mercati europei è derivata anche da dinamiche congiunturali legate ai bassi prezzi sui tradizionali mercati asiatico-orientali di sbocco, a partire dal 2016 le importazioni di gas liquefatto in Europa hanno fatto registrare un balzo da 56,4 a 119,8 Gmc, assorbendo una quota delle importazioni pari a circa un terzo del totale.

¹² Per un recente studio sui costi di trasporto del gas dal Turkmenistan si rimanda a S. Pirani, *Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030*, Oxford Institute for Energy Studies, 2018.

¹³ G. Donolato, "Il mondo sottostante: l'energia e la transizione energetica tra Russia e Unione Europea. Intervista al Prof. Massimo Nicolazzi", *Geopolitica.info*, 5 maggio 2021.

¹⁴ "TANAP could deliver gas to Turkey's Malkoclar exit point: CEO", *Platts European Gas Daily*, 15 gennaio 2021.

il diritto dei paesi rivieraschi di posare infrastrutture sottomarine meramente “by agreement with the Party the seabed sector of which is to be crossed by the [...] pipeline”, al contempo, ha subordinato tale diritto alla condizione che “their projects comply with environmental standards and requirements embodied in the international agreements to which they are parties”¹⁵, che potrebbero tradursi nella concessione a Mosca e Teheran di un diritto di veto *de facto* sullo sviluppo infrastrutturale¹⁶, nonostante la diversa interpretazione giuridica della previsione data dalle autorità di Baku – che demanderebbe a un’entità indipendente e terza la valutazione dell’impatto ambientale dei progetti infrastrutturali¹⁷.

Conclusioni: un piccolo passo per l’Europa, un grande passo per il Caspio

Il perdurare e l’approfondirsi nel tempo di ostacoli di natura economico-finanziaria e giuridico-diplomatica alla realizzazione di un gasdotto trans-caspico fanno sì che il Tcpi resti ancora più un *pipe-dream* che un concreto progetto infrastrutturale, senza possibilità che il Memorandum d’Intesa siglato in gennaio da Baku e Ashgabat possa di fatto modificare questo stato di cose – anzitutto per i poco significativi volumi di gas che la messa in produzione del giacimento potrebbe assicurare ai suoi promotori.

Il significato più profondo dell’intesa e le sue possibili ricadute strategiche sulla cooperazione regionale vanno dunque cercate altrove, fuori dal comparto energetico o, perlomeno, al di fuori dei progetti di diversificazione dei canali di approvvigionamento e dei fornitori di gas europei. A fronte della spinta solo limitata che il Memorandum di gennaio potrà imprimere alla strategia di diversificazione europea, difficile infatti sottovalutare la più ampia portata del documento nel contesto della politica regionale nell’area del Caspio – tanto in relazione allo sviluppo del comparto energetico regionale, quanto rispetto a più ampie partite diplomatiche e infrastrutturali.

Poco significativi rispetto alla partita energetica europea, i volumi di petrolio e gas estraibili dal giacimento di Dostlug assumono tutt’altro peso per i consumi interni azerbaigiani e, più nello specifico, per il tentativo di diversificare dall’interno il comparto energetico, sviluppando il comparto della trasformazione e, in particolare, il segmento della petrolchimica. Significativa, in questa prospettiva, la disponibilità già manifestata dalla compagnia turca Turcas¹⁸ a utilizzare le risorse che andranno in produzione nei giacimenti caspici “di seconda generazione” per la creazione di un distretto industriale da avviare nell’*exclave* azerbaigiana del Nakhchivan, potenzialmente in grado di legare assieme gli interessi di Ankara, Baku e Erevan – favorendo così una graduale stabilizzazione dell’area sub-caucasica all’indomani della Guerra dei 44 giorni in Karabakh.

Da un punto di vista politico-diplomatico, oltre a rappresentare una tappa significativa del

¹⁵ *Convention on the Legal Status of the Caspian Sea*, 12 agosto 2018, art.14.

¹⁶ Sul punto, si veda: I. Gurbanov, “Caspian Convention and Perspective of Turkmenistan’s Gas Export to Europe”, *Caucasus International*, vol. 8, no. 2, 2018, pp.159-179.

¹⁷ In questo senso, *Azerbaijan can supply gas from Absberon, ACG deep gas reservoir in future – SOCAR*, Trend, 30 dicembre 2020.

¹⁸ Sul punto, si ascoltino le dichiarazioni di Matthew Bryza, già diplomatico statunitense e attualmente membro del consiglio di amministrazione di Turcas, alla conferenza “[Azerbaijan-Turkmenistan Caspian Oil Deal: Potential for Greater Regional Partnership](#)”, Central Asia-Caucasus Institute, 9 febbraio 2021.

processo di de-securizzazione dei nodi legati allo sfruttamento del bacino del Caspio da parte degli stati rivieraschi, l'intesa su Dostlug dimostra il nuovo protagonismo delle potenze minori dell'area, che manifestano capacità e disponibilità di sfruttare i più ampi margini di manovra diplomatica che vanno oggi dischiudendosi anche – e paradossalmente – in ragione proprio del ridimensionamento della presa statunitense ed europea sull'area, che ha contribuito a una generale de-politicizzazione dei dossier regionali. In questa prospettiva, il Memorandum di Ashgabat si inserisce nel più ampio dialogo e nella crescente cooperazione azerbaigiano-turkmena rivolta allo sfruttamento del potenziale snodo del Caspio nella rete di trasporti di merci che va sviluppandosi tra Asia minore ed Europa, da una parte, ed Estremo Oriente e Asia meridionale, dall'altra. Per questa via, il Caspio potrebbe giungere ad assumere quel ruolo di “ponte” tra Est e Ovest che, mentre sembra tramontare definitivamente in chiave energetica, potrebbe andare invece affermandosi rispetto alle vie di comunicazione trans-continentali.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei Deputati

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.