

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E
POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE**

Ciclo XXII

**La Comunità Energetica del Sud Est Europa quale fattore di
stabilità nell'area Balcanica**

Presentata da: Saverio Francesco Massari

Settore Concorsuale di afferenza: 14/B2

Settore Scientifico disciplinare: SPS/06

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiarissimo prof. A. Segre

Chiarissimo prof. S. Bianchini

INDICE

Premesse.....	pag.6
---------------	-------

Capitolo Primo

La Comunità Energetica del Sud Est Europa.

Un' organizzazione per la cooperazione energetica regionale fondata sui pilastri delle regole delle istituzioni in un contesto di mercato peculiare e fattore fondamentale di crescita e stabilità.

<u>I.</u> <u>Paragrafo 1).</u> Breve introduzione ai temi in discussione: il quadro dell'area, le regole e istituzioni quali pilastri della costruzione della Comunità.....	pag. 16
<u>II.</u> <u>Paragrafo 2).</u> Il primo pilastro: il substrato normativo e <i>Acquis Communautaire</i>	pag. 25
<u>III.</u> Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale.....	pag. 29
<u>IV.</u> <u>Paragrafo 3)b.</u> Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale.....	pag. 37
<u>V.</u> <u>Paragrafo 4).</u> Definire il quadro teorico nel quadro degli accordi istitutivi della Comunità: i Memorandum of Understanding, il Trattato istitutivo, l' <i>Acquis Communautaire</i> , le Istituzioni.	pag. 44
<u>VI.</u> <u>Paragrafo 5).</u> Dinamiche attuali di mercato.	pag. 53
<u>VII.</u> <u>Paragrafo 6).</u> Relazioni tra sviluppo umano e povertà energetica nel quadrante balcanico: l'energia fattore fondamentale di crescita e stabilità.....	pag. 61

Capitolo Secondo

I Trattati internazionali e la cooperazione regionale quali fattori di stabilizzazione dell'area balcanica: limiti, approcci e prospettive per un intervento efficace anche alla luce del Trattato che costituisce la Comunità Energetica del Sud Est Europa.

<u>I.</u> <u>Paragrafo 1).</u> Premessa. I Trattati e gli strumenti di cooperazione: due aspetti di sensibilizzazione dei fattori cruciali nella strategia politica per la stabilità.....	pag. 69
<u>II.</u> <u>Paragrafo 2).</u> Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione culturale.....	pag. 71
<u>III.</u> <u>Paragrafo 3).</u> Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione economica e degli scambi commerciali.....	pag. 74
<u>IV.</u> <u>Paragrafo 4).</u> Cooperazione e supporto della pace: il ruolo dei Trattati nei Balcani: limiti e nuovi approcci.....	pag. 80
<u>V.</u> <u>Paragrafo 5).</u> Gli strumenti di stabilizzazione cooperazione economica: favorire i collegamenti strutturali tra approccio bilaterale, multilaterale e condizionalità. Patto di Stabilità e Processo di Stabilizzazione e Associazione.....	pag. 85
<u>VI.</u> <u>Paragrafo 5a).</u> Processo di Stabilizzazione e Associazione.....	pag. 91
<u>VII.</u> <u>Paragrafo 6).</u> Il principio di Condizionalità: differenziazione e antagonismo regionale.....	pag. 94
<u>VIII.</u> <u>Paragrafo 7).</u> Aspetti istituzionali ed economici per sfuggire alla trappola della fragilità: l'approccio regionale e il Trattato che istituisce la Comunità Energetica del sud est Europa.....	pag. 107

Capitolo Terzo

Gli ostacoli alla Comunità Energetica: fattori regionali, internazionali e possibili interconnessioni tra politiche energetiche esterne e irrisolte questioni regionali.

<u>I.</u>	<u>Paragrafo 1).</u> Introduzione alle criticità dell'area quali fattori ostativi di positive logiche cooperative.....pag. 117
<u>II.</u>	<u>Paragrafo 2).</u> La questione kosovara come punto dirimente per una possibile stagione di cooperazione regionale..... pag. 120
<u>III.</u>	<u>Paragrafo 3).</u> Lo status del Kosovo nell'ambito regionale: possibile ostacolo alla cooperazione?pag. 128
<u>IV.</u>	<u>Paragrafo 4).</u> Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: la Russia..... pag. 138
<u>V.</u>	<u>Paragrafo 5).</u> Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: gli U.S.A.....pag. 150
<u>VI.</u>	<u>Paragrafo 6).</u> Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: l'Unione Europea.....pag. 158
<u>VII.</u>	<u>Paragrafo 7).</u> Cooperazione e egoismo irrazionale: vantaggi assoluti e relativi sul percorso dei nuovi corridoi energetici.....pag. 169

Capitolo Quarto

La Comunità Energetica e le prospettive di cooperazione regionale nell'era della crisi globale: mercato, popoli e sogno europeo.

<u>I.</u>	<u>Paragrafo 1).</u> I primi cinque anni di attività nella Comunità Energetica: attuazione degli standard normativi e infrastrutturali: politiche di azione.....pag. 176
<u>II.</u>	<u>Paragrafo 2).</u> Possibili effetti sul processo di stabilizzazione e cooperazione nel contesto della crisi finanziaria mondiale: mercato, tariffe investimenti e protezione sociale.....pag. 189
<u>III.</u>	<u>Paragrafo 3).</u> Il sogno europeo comincia a vacillare?.....pag. 203
	Conclusioni.....pag. 215

Premesse

Prima ancora di entrare nel merito del tema che verrà nel seguito trattato e del quale si riportano schematicamente qui le linee generali, mi si permetta di compiere una breve divagazione che introduca anche elementi personali che possono spiegare l'interesse per l'area balcanica e, dunque, per le dinamiche che in quel quadrante si dipanano.

Sono nato e cresciuto a Monopoli, un paese rivierasco della Provincia di Bari, e come ogni altro mio conterraneo il primo orizzonte è stato inevitabilmente dato dalla linea che ad Est congiunge il mare e il cielo.

Ricordo che nei discorsi che sentivo da bambino quell'orizzonte era sempre e solo associato alle vacanze estive sulla rotta per la Grecia, ma dalle prime carte geografiche compulsate mi accorgevo che vi era una vasta porzione che restava esclusa dai programmi scolastici o dai discorsi degli adulti.

Ciò che esisteva concretamente al di là dell'Adriatico si compose inaspettatamente innanzi ai nostri occhi nell'agosto del 1991 con le fattezze delle facce e dei corpi di migliaia di albanesi in fuga con qualsiasi mezzo dalla cortina che li aveva contenuti così severamente per anni.

Lo schiudersi di un orizzonte fino allora quasi del tutto stagno segnò umanamente molta parte della popolazione pugliese che si prodigò nell'accogliere quelle genti dell'Est con una fraternità atavica, come di discendenti da uno stesso stipite familiare che si ricongiungono dopo tempo, riprendendo il filo di un discorso interrotto.

Quest'aspetto colpì molto l'adolescente quale io ero e sono sicuro che da quel momento ho preso a pensare e sentire una comune vicinanza con i popoli balcanici e le loro vicende per scoprire, con il tempo, che queste radici comuni sono davvero forti e consolidate: tra storia e leggenda, feste locali, tradizioni religiose, toponimi e cognomi diffusi nella mia zona rimandano ancora ad antiche migrazioni delle genti dell'Est e reliquie architettoniche, spesso costruzioni difensive costiere, testimoniano i contatti, spesso gli scontri, del passato¹.

Nella tradizione popolare alcune famiglie sono ancora dette in forma dialettale e senza ben distinguere "*austrisce*", in quanto originarie della Croazia, paese con il quale esisteva nel passato

¹ A Fasano, in Provincia di Brindisi, annualmente si rievoca lo scontro dei fasanesi contro gli ottomani che erano soliti compiere azioni predatorie sulle coste pugliesi; le stesse strutture architettoniche delle masserie fortificate, tipiche del territorio, sono riconducibili all'intento difensivo. Sulla costa ancora oggi si trovano, troppo spesso diroccate, molte torri di avvistamento che permettevano la difesa tempestiva dell'entroterra dal pericolo proveniente da oriente. A Otranto sono conservate le spoglie dei mille martiri uccisi perché rifiutarono di convertirsi all'Islam dopo essere stati catturati dal sultano Gedik Ahamet Pascià, forse un giannizzero di origine albanese, partito all'attacco nel 1480 da Valona. Inoltre, quasi tutte le icone venerate nelle Cattedrali costiere hanno un'origine bizantina e conservano netti i tratti orientali: alcune si dice trasportate miracolosamente dal mare per sfuggire al rigore iconoclasta bizantino del secolo VIII e IX, altre portate da leggendari combattenti e crociati, sono state accolte e sono ancora oggi riferimento per le comunità dei credenti. Lo stesso San Nicola di Bari è il punto di contatto tra i cattolici e gli ortodossi e, con il suo ecumenismo, fa del capoluogo pugliese il crocevia per i pellegrini provenienti da ogni angolo dell'Est, permettendo nella sua chiesa i riti di tutti coloro che vogliono onorarlo.

un florido commercio di olio e dal quale, molto spesso, i marinai tornavano con quelle che sarebbero state le loro mogli.

Come noto, l'apertura delle frontiere e l'avvio degli scambi anche commerciali hanno permesso di riacciare intensi flussi anche sulla scorta di nuovi progetti infrastrutturali transfrontalieri come, l'ormai mitico, Corridoio VIII.

Gli sbarchi dell'umanità in fuga, i naufragi nel Canale d'Otranto e la vera e propria guerra combattuta al contrabbando di tabacco dalle coste del Montenegro hanno contribuito alla continuità e alla presenza nel nostro immaginario dell'esistenza di un Est tumultuoso e problematico.

Tuttavia, furono nuovamente gli episodi bellici a rimescolare le vicende personali delle genti sulle due parti dell'Adriatico, prima con l'afflusso e l'accoglienza di molti profughi dalla guerra di Bosnia Erzegovina e poi con i bombardamenti della Serbia in merito alla vicenda del Kosovo.

Ricordo con un sentimento di indefinibile incomprensione e partecipazione il rombo oscuro e notturno dei cacciabombardieri in partenza dalla base di Gioia del Colle e, sulle spiagge delle nostre vacanze estive, i missili delle batterie contraeree puntati verso levante a qualche centinaio di metri dalle nostre case, mentre il Vescovo di Molfetta, don Tonino Bello, portava avanti con il suo carisma e la sua speranza di uomo di fede una strenua opposizione agli strumenti della guerra, suscitando una mobilitazione e partecipazione capillare.

Fig. 1: batteria antiaerea Hawk schierata nel marzo del 1999 sulle coste pugliesi.



Fonte: archivio personale

Tutto ciò ha provocato il desiderio di cercare le occasioni per comprendere meglio le vicende che caratterizzano la vita dei paesi al di là dell'Adriatico e i recenti progetti relativi alla creazione di collegamenti fisici per il trasporto di gas naturale tra la sponda orientale e la Puglia, mi hanno indotto a considerare come fosse possibile un'imminente interazione complessa in un ambito così importante.

Approfondendo questo aspetto, anche sotto la guida e per i consigli del prof. S. Bianchini, ho potuto comprendere che la creazione di corridoi energetici nei Balcani possono considerarsi solo la punta di un *iceberg* che si radica in processi multidimensionali di natura regionale, dalle decise connessioni con questioni ancora irrisolte nell'area e con possibili interferenze da parte dei più importanti *players* internazionali.

I Balcani, infatti, per la loro posizione geografica si pongono come ponte energetico tra i mercati occidentali e le zone di estrazione caucasiche per cui sono fatti segno della attenzione di diversi interessi spesso confliggenti, in un contesto mondiale in cui, anche per la crescita del consumo e della domanda, l'attenzione verso le problematiche della sicurezza energetica e di approvvigionamento vengono sentite come vitali da ogni attore internazionale.

A questa valutazione deve tuttavia aggiungersi il versante interno all'area interessato da processi di transizione non ancora conclusi e nel quale diverse questioni relative all'assetto politico e alla stabilizzazione dell'area restano aperte e, dunque, rappresentano criticità non ancora superate.

Molti paesi dell'area sono partecipi di una rete di iniziative e programmi volti a coadiuvare il processo di stabilizzazione: tali iniziative sono spesso promosse dall'Unione Europea che si pone quale possibile sbocco conclusivo della fase di transizione della regione di cui si tratta attraverso il processo di integrazione.

Considerando questo aspetto, dalla valutazione preliminare che ho compiuto, ho verificato che una delle chiavi principali delle politiche fin ora messe in campo al fine della stabilizzazione dell'area è costituita dal possibile ruolo della cooperazione regionale come prospettiva utile al superamento delle divisioni innescate dai processi di disgregazione susseguenti alla fine degli equilibri del secolo scorso.

In questo contesto, mi è parso di particolare rilevanza la sigla del Trattato che istituisce la Comunità Energetica del Sud Est Europa: il Trattato siglato nel 2005 è il risultato di un lungo percorso che prende spunto dal c.d. processo di Atene inaugurato sotto gli auspici della Commissione Europea al fine di creare un sistema cooperativo regionale tale da permettere agli stati dell'area balcanica di sperimentare forme e modelli di *governance* per le quali aprirsi alle interazioni reciproche.

Ho voluto prendere in considerazione proprio questa organizzazione perché mi è sembrata avere delle caratteristiche, potenzialità e finalità più distinte e precise rispetto alle altre iniziative poste.

Infatti, come si approfondirà nel primo Capitolo, il modello teorico rinvenuto nel Trattato istitutivo della Comunità, per analogia e ideale, assomiglia molto al primo nucleo dell'Unione Europea per il quale, per superare i dissidi storici tra le potenze europee, i fondatori vollero mettere in comune risorse importanti quali carbone e l'acciaio per una gestione condivisa delle stesse.

Poste queste premesse, la domanda principale rispetto a cui si è inteso articolare il lavoro riguarda proprio la possibilità che la Comunità Energetica si possa radicare nel suo ambito territoriale e che possa espletare le proprie attività nell'ottica di una efficace dinamica di cooperazione e dunque di una possibile stabilizzazione dell'area.

Da un punto di vista metodologico, rinvenuta la domanda principale cui tentare di trovare risposta, ho proceduto tramite l'analisi delle fonti provenienti dalla elaborazione teorica di riferimento e da quella politica di natura istituzionale, al fine di verificare i possibili "sfondi" sui quali l'azione della Comunità si svolge e con i quali questa produce interconnessioni più o meno marcate.

Ciò ha permesso la creazione di una mappa concettuale che ha guidato il lavoro successivo e che ha evidenziato i livelli problematici nei loro diversi svolgimenti e nelle interazioni reciproche al fine di evidenziare le catene logiche e consequenziali per le quali questi potrebbero apparire collegati, sovrapposti ed influenti gli uni rispetto agli altri.

Ritengo che tale aspetto sia stato quello più specifico nel lavoro, anche perché la complessità delle questioni in essere nell'area, se non individuate specificamente, complicherebbe notevolmente la possibilità di comprensione e di valutazione degli esiti dei processi in corso.

Valutare le diverse prospettive che scaturiscono dal tema in oggetto ha prodotto l'evidenza di un complesso nesso tra il tema energetico e le dinamiche dell'area tutte bisognose di una analisi e valutazione specifica che è stata condotta con l'individuazione di specifici temi, argomenti e livelli di influenza rispetto alla domanda principale.

Uno degli aspetti relativi di cui si vuol dare conto e che segna anche metodologicamente l'indagine, riguarda la valutazione delle fonti: sul tema in oggetto, è risultato molto più semplice rinvenire documentazione istituzionale e di programmazione politica derivante dalla produzione dell'Unione Europea.

Nella redazione del lavoro ho considerato molto spesso la prospettiva relativa a valutazioni, aspettative e punti vista riportati cercando di non cadere nell'errore metodologico di proporre al lettore, proprio per via della diversa disponibilità delle fonti, una sola prospettiva o di acquisire

come dato di fatto o assioma quello che invece è l'elaborazione parziale e la valutazione di un processo o di una dinamica come interpretato da una parte o da una istituzione.

Ho cercato, per quanto possibile, di attenermi alla molteplicità dei punti di vista che restituiscono, tra l'altro, una complessità che è il tratto tipico dell'area oggetto di studio e con il governo della quale la stessa Comunità Energetica deve confrontarsi per il suo effettivo radicamento.

Per il metodo di lavoro scelto, esaminando gli sfondi possibili e i piani intersecanti il processo comunitario, devo riferire almeno i più rilevanti tra i temi portanti dell'argomentare successivo, spesso quesiti intermedi che hanno permesso di tenere la barra del discorso che porta alla possibile soluzione della questione principale.

In primo luogo, tra i primi elementi che il metodo individuato ha messo in luce, si rinviene proprio la questione della pertinenza del tema energetico con quello della stabilizzazione dell'area e delle dinamiche di cooperazione.

Dopo aver indagato questo nesso, la sua capacità di sostenere il lavoro di argomentazione della tesi e se questo fosse, dunque, un tema tale da mostrarsi avere un effetto sulle logiche cooperative intraregionali, si è ricavato preliminarmente che l'energia è una chiave di sviluppo fondamentale di ogni società e di ogni essere umano inserito in un complesso tecnologico che assume l'energia stessa e la sua disponibilità come requisito minimo di funzionamento.

Lo sviluppo del singolo e della collettività in cui egli vive è condizione di stabilità posto che non può esistere il substrato per la pacificazione laddove vi sia povertà, *driver* per eccellenza di conflitto sociale, risentimento, populismi, logiche di chiusura e paura.

Tuttavia, come mostra la seguente fotografia, vi sono nell'area altri temi stringenti che si legano e si sovrappongono alla questione energetica e denunciano come tali punti aperti necessitino di una soluzione preliminare ad ogni altro capitolo, ancor più rispetto a politiche cooperative che presuppongono una minima volontà di riconoscimento e apertura reciproca.

Proprio il caso del Kosovo e della situazione apertasi con la sua dichiarazione di indipendenza unilaterale riportano all'attenzione il tema della irrisolta composizione regionale a seguito dei conflitti dell'ultimo decennio del Novecento.

A loro volta queste questioni, come esaminate nella ricerca coordinata per il Cemiss dal prof. Bianchini "*Ethopolitics, Self-determination and energy issues in the Caucasian-Adriatic Corridor after Kosovòs Declaration of Indipendence*", trovano un fattore di complicazione sia dal punto di vista delle relazioni d'area, sia dal punto di vista delle influenze internazionali che potrebbero utilizzare questi punti aperti come debolezze di un sistema regionale alla ricerca di alleanze e protezioni utili a far prevalere le proprie istanze nei confronti dei vicini.

Fig. 2: “Independence is better than having electricity”: giovani festeggiano l’indipendenza del Kosovo



Fonte: <http://www.flickr.com/search/?q=shkumbin#page=6>

Si deve, dunque, attentamente osservare se questa interazione con politiche extraregionali abbia un effetto sulle dinamiche regionali e sulla attività della Comunità Energetica che, come detto, tenta di far prevalere logiche cooperative a logiche di rivendicazione parziale o nazionale.

Un altro quesito di interesse, naturalmente sorto nella valutazione dell’argomento e nell’approccio di metodo da dare al discorso, è quello relativo alla stessa genesi della Comunità Energetica che può apparire un modello di *governance* calato dall’alto e senza nessuna *co-ownership* territoriale, sulla base di una elaborazione concettuale proveniente esclusivamente dall’esperienza europea dato che, si è già detto, il substrato concettuale della Comunità ritrova di fatto la sua origine nel processo fondativo dell’Unione stessa.

Questo punto può suscitare molto interesse posto che, nel flusso continuo delle contaminazioni e degli scambi ideali tra occidente e oriente europeo, i modelli concettuali si sono spesso affermati con delle modifiche e rielaborazioni originali: supporre, al contrario, che il modello di Comunità Energetica, formatosi su paradigmi così ben definiti, potrebbe essere immediatamente e pedissequamente assimilato è un’ipotesi che deve essere attentamente valutata al fine di non incorrere nel rischio di assumere una posizione di visuale parziale ed errata, specie se inserita in un discorso che vorrebbe i modelli economici e politici di marca occidentale prevalenti e vincenti rispetto a quelli orientali, usciti sconfitti dal conflitto ideologico tra capitalismo e comunismo.

Inoltre, quest’impostazione rischierebbe di mostrarsi semplicistica se non si valutasse anche il tema di sottofondo a tutti gli altri e che, nella mappa concettuale individuata nel metodo di lavoro

scelto, rappresenta lo “sfondo” su cui tutte le dinamiche richiamate si dibattono e dal quale tutte sono profondamente influenzate.

Mi riferisco ovviamente, alla crisi economica che dal 2008 ormai flagella i sistemi economici del mondo occidentale e che ha allargato il suo influsso negativo anche ai Balcani: da ciò scaturisce un ulteriore quesito che deve essere approfondito, ovvero se gli effetti di questa congiuntura hanno un impatto sulle dinamiche dello sviluppo, della cooperazione e, dunque, della possibilità di successo della Comunità Energetica.

Si rende necessario indagare se gli effetti di questi fenomeni sulle economie e, dunque, sulle società coinvolte non abbiano degli esiti infausti dal punto di vista socio-politico in un contesto non ancora del tutto stabilizzato in cui più facilmente potrebbero risorgere populismi o tentazioni nazionalistiche, coagulando attorno a sé il malessere e la preoccupazione sviluppate dall'acceleratore della crisi economica.

Per cogliere meglio questi aspetti, si è inteso quantitativamente ricorrere all'utilizzo di ricerche e statistiche raccolte dai più importanti Istituti operanti nel campo poiché, più che dalla elaborazione della dottrina pur citata e consultata, mi è sembrato più immediato ricorrere al dato rappresentativo della valutazione delle popolazioni rispetto alle proprie aspettative e relazioni con le dinamiche di volta in volta esaminate.

Questa impostazione non deve essere valutata come poco inserita nel discorso generale ma, al contrario fornisce importanti elementi di valutazione rispetto a processi sociali in essere che si potrebbero tradurre in mobilitazioni, voti politici e amministrativi capaci di cambiare il volto o il percorso politico di intere collettività.

Poste queste premesse, individuato il metodo, il tema principale e i diversi sfondi sui quali e con i quali questo deve interagire, mi è parso di poter fondare l'argomentare del lavoro su basi che avrebbero potuto indirizzare il discorso, dopo l'analisi del dato fattuale e del quadro teorico, verso conclusioni che potrebbero contribuire al dibattito sulle questioni in oggetto.

All'uopo ho inteso suddividere gli argomenti in quattro capitoli, seppur la trasversalità dei temi ha spesso reso necessari rinvii e richiami.

Nel primo capitolo dunque, si propone di esaminare la struttura, le Istituzioni e le regole che la Comunità si è data. Il fine è quello di individuare il modello istituzionale che si è inteso adottare per verificare la corrispondenza dell'assunto di cui si è già detto e per cui la struttura della Comunità sembra assomigliare molto a quella di matrice funzionalista che ha consentito lo sviluppo dell'Unione Europea come oggi la si riconosce quale spazio di stabilità e pace.

Dallo stabilirsi di un mercato comune basato su regole e istituzioni condivise discenderebbe la possibilità di una fattiva cooperazione a livello regionale, creando un modello di *governance* per

la regione che si potrebbe replicare, secondo il principio del c.d. *spill over effect*, anche in altri campi.

Inoltre, si è voluto individuare la rilevanza del tema energetico nel contesto balcanico, sottolineando aspetti relativi al mercato attuale e alla relazione tra questo e il sistema di accesso alla risorsa da parte degli utenti per sottolineare la necessità della più ampia usufruibilità, dato il rapporto che si mette in luce tra sviluppo umano, povertà energetica ed energia quale fattore fondamentale di crescita e stabilità.

Il secondo capitolo vuole invece indagare l'efficacia dello strumento del Trattato come metodo capace di introdurre elementi di cooperazione e dinamiche di stabilizzazione dell'area, nonché le specificità del Trattato che istituisce la Comunità Energetica rispetto quelli intervenuti in precedenza.

La sezione si occupa altresì di valutare specificità e dinamiche d'area, considerando quale sia l'attuale propensione allo scambio assieme alle politiche fin ora condotte in tema e che hanno oscillato tra un approccio bilaterale e un approccio multilaterale, spesso ingenerando tensioni e equivoci relativamente ai metodi dei processi che si è tentato di avviare: un particolare *focus* è riservato al concetto di condizionalità e alle sue attuazioni con particolare riguardo al funzionamento del concetto nel contesto della Comunità Energetica.

La terza parte del lavoro indaga le problematiche più rilevanti sottese alla sfida lanciata dalla Comunità Energetica individuando il primo luogo fattori interni all'area che possono ostacolare i processi di stabilizzazione: rilievo particolare è dato al caso del Kosovo e alle dinamiche ingeneratesi con i vicini e in special modo con la Serbia, per tentare di verificare quali effetti alla stabilità e alle possibili dinamiche di cooperazione sono stati apportati dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Come detto in precedenza, uno dei più importanti scenari che fanno da sfondo alle questioni di cui ci si occupa con un importante impatto nella loro evoluzione riguarda le politiche internazionali nell'area che si sostanziano con interazioni con i governi nazionali e con le economie locali a vari livelli e con varie modalità: tali aspetti sono analizzati nel terzo capitolo assieme ad una valutazione dei concetti e dei processi di cooperazione a fronte dell'egoismo irrazionale di cui spesso soffrono gli stati nazionali, evidenziando vantaggi assoluti e relativi sul percorso dei nuovi corridoi energetici.

Il tentativo è quello di individuare possibili contraddizioni che si generano dallo svolgersi di politiche alternative e conflittuali che potrebbero addirittura diminuire la capacità di azione autonoma dei singoli stati e creare nodi strutturali di difficile soluzione.

I temi della crisi e degli effetti di questa nell'ambiente balcanico e le relative conseguenze sui processi dell'area sono oggetto di attenzione dell'ultima sezione.

A conclusione del lavoro si tenta altresì una valutazione più complessiva della possibile transizione dell'area specie se intesa verso i modelli di governo europei occidentali anch'essi sferzati dalla crisi economica che ne ha messo in luce contraddizioni e debolezze, nonché scalfito i valori più caratteristici: a fronte di ciò, si deve valutare la possibilità di un effetto della prolungata congiuntura negativa sugli orientamenti delle opinioni pubbliche dell'area la fine di verificare se la crisi economica possa essere capace di suscitare mobilitazioni, instabilità politiche e sociali con la conseguente difficoltà di attecchimento per ogni esperienza di cooperazione internazionale.

CAPITOLO PRIMO

La Comunità Energetica del Sud Est Europa.

Un' Organizzazione per la Cooperazione energetica Regionale fondata sui pilastri delle Regole delle Istituzioni in un contesto di mercato peculiare e fattore fondamentale di crescita e stabilità.

Sommario: Paragrafo 1). Breve introduzione ai temi in discussione: il quadro dell'area, le regole e istituzioni quali pilastri della costruzione della Comunità. Paragrafo 2). Il primo pilastro: il substrato normativo e *Acquis Communautaire*. Paragrafo 3)a Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale. Paragrafo 3)b Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale. Paragrafo 4) Definire il quadro teorico nel quadro degli accordi istitutivi della Comunità: i Memorandum of Understanding, il Trattato istitutivo, l' *Acquis Communautaire*, le Istituzioni. Paragrafo 5). Dinamiche attuali di mercato. Paragrafo 6). Relazioni tra sviluppo umano e povertà energetica nel quadrante balcanico: l'energia fattore fondamentale di crescita e stabilità

Paragrafo 1). Breve introduzione ai temi in discussione: il quadro dell'area, le regole e istituzioni quali pilastri della costruzione della Comunità.

Lo studio della Comunità Energetica del Sud Est Europa, della sua formazione, delle prospettive e di eventuali risultati acquisiti, non può prescindere da una seppur breve analisi del contesto in cui questa si iscrive.

L'area balcanica, infatti, è spesso considerata quale area di divisioni e confronti aspri, spesso forieri di episodi cruenti, quando non di guerre che hanno addirittura travalicato gli stessi confini del quadrante geografico di cui si discute, coinvolgendo l'intera Europa.

I processi di transizione e la frammentazione regionale seguita al crollo delle ideologie che reggevano i Paesi dell'area, con la dissoluzione della Federazione Jugoslava e dei regimi totalitari di stampo comunista, hanno evidenziato una nuova instabile situazione che si è tramutata in rivendicazioni territoriali su base etnica sfociando negli episodi bellici degli anni Novanta, ancora oggi non risolti definitivamente.

Gli Stati nati dal processo di dissoluzione dei precedenti equilibri hanno attraversato, e in parte attraversano ancora, una fase di ricerca di legittimazione trovandola spesso in logiche di contrapposizione etniche o religiose o di rivendicazione di confini incerti, la cui memoria si perde nelle narrazioni storiche.

In questo contesto, nella maggior parte dei Paesi dell'area, i disordini, la mancanza di riforme, la scarsa democraticità dei sistemi politici e la debolezza delle istituzioni hanno impedito progressi di natura politica ed economica: la Banca Mondiale in un suo rapporto del 2000 ha di fatto individuato in questo il motivo della mancata attuazione di processi che

avrebbero portato l'area al compimento di una economia di mercato efficace mentre si è riscontrata bassa crescita, declino degli *standards* di vita, crescita dei tassi di disoccupazione e di povertà².

Ylber Hysa, in un suo interessante scritto, definisce la situazione dei Balcani del tutto peculiare perché presenta società e sistemi politici alle prese con una transizione spesso incompiuta sotto molteplici punti di vista, definendo tali aspetti quali post-comunista, post-segregazione e post-conflitto³.

I processi esistenti nell'area sarebbero dunque tre volte complessi, poiché ogni azione dovrebbe superare gli strascichi lasciati da una difficile pregressa situazione e con dimensioni attinenti diversi aspetti e dimensioni, sia politiche, sociali od economiche.

A fronte di ciò, la sensibilità strategica dell'area che rappresenta di fatto un ponte teso tra l'Europa e l'Oriente e che, secondo il paradigma di Huntington, sarebbe alla confluenza di tre diverse aree di civilizzazione⁴, ha attratto l'attenzione internazionale che ha prodotto interventi e politiche rivolte all'area.

Ciò potrebbe aver creato ulteriori contrasti e differenze non ultimo riguardo al tema dell'integrazione dell'area nella Unione Europea, considerando che alcuni di questi Stati hanno già lo status di membri, mentre altri aspirano ad esserlo, dovendo ancora compiere completamente riforme strutturali tali da consentire l'avvicinamento ai parametri richiesti

² The World Bank. *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper*. March 2000.

³ Y. Hysa "Kosovo and its Neighbors following the Independence" in Kosovo: Independence, Status, Perspective. Adjusting regional policies of ethnicity and borders, a cura di D. Janjić e Y. Hysa, Longo Editore 2011.

⁴ Nel suo celebre saggio "Lo scontro di Civiltà e il nuovo ordine mondiale", Garzanti, Milano 2001, l'autore S.P. Huntington immagina gli equilibri mondiali dopo la Guerra fredda non più basati sulle ideologie bensì sulle diverse matrici culturali. Le zone di faglia nelle quali tali zone culturali vengono in contatto sarebbero le più sensibili; di fatti l'autore scrive "La mia ipotesi è che la fonte di conflitto fondamentale nel nuovo mondo in cui viviamo non sarà sostanzialmente né ideologia né economica. Le grandi divisioni dell'umanità e la fonte di conflitto principale saranno legata alla cultura. Gli Stati nazionali rimarranno gli attori principali nel contesto mondiale, ma i conflitti più importanti avranno luogo tra nazioni e gruppi di diverse civiltà. Lo scontro di civiltà dominerà la politica mondiale. Le linee di faglia tra le civiltà saranno le linee sulle quali si consumeranno le battaglie del futuro". I Balcani, secondo la definizione dell'autore, sono in questo contesto il "fronte" sul quale confluiscono la *civilizzazione* ortodossa, islamica e occidentale: per sottolineare la sensibilità dell'area nell'argomentare dell'autore basta considerare che proprio in apertura del primo capitolo, al fine di rendere plasticamente la sua idea di conflitto basato su appartenenze culturali, viene riferito l'episodio del 18 aprile 1994 quando oltre duemila persone manifestarono pubblicamente a Sarajevo con l'esposizione di bandiere turche e saudite a dimostrare l'identificazione che questi proponevano nella cultura religiosa musulmana con la quale l'Arabia Saudita e la Turchia erano associate. E proprio su tali basi culturali, secondo Huntington si creano gli schieramenti e le alleanze: di fatti, secondo la posizione forse troppo perentoria dell'autore, negli episodi bellici seguenti alla frammentazione jugoslava, "...i russi hanno offerto appoggi diplomatico ai serbi, mentre l'Arabia Saudita, Turchia, Iran e Libia hanno fornito armi e denaro ai bosniaci, il tutto non per ragioni ideologiche, strategie di potere o interessi economici, ma per motivi di affinità culturale...". In realtà, a differenza di ciò che riporta l'autore, forse la vicinanza dei paesi citati non ha avuto solo connessioni culturali ma, come si avrà modo di argomentare nel Terzo Capitolo, anche ragioni di altra natura.

dall'Unione che procede, per ragioni relative alla propria sicurezza, anche energetica, ad un processo di "europeizzazione" dell'area⁵.

Nello specifico, considerato nelle sue molteplici sfaccettature, il tema energetico nell'area in questione sta negli ultimi anni rappresentando un ambito sensibilissimo per le interconnessioni che presenta con il quadro di relazioni internazionali più generale e che verrà in seguito meglio valutato.

Nel contesto di questo processo, la Comunità Energetica del Sud Est Europa rappresenta il compimento di un lungo percorso e potrebbe essere considerato quale strumento utile al fine di determinare una forma di equilibrio fra sviluppo, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento energetico per i membri e, non ultimo, un fattore determinante per la stabilizzazione duratura dell'area dei Balcani, in vista di una progressiva integrazione dell'area stessa nella Unione Europea.

Tuttavia, nell'assumere l'esame di questa costruzione, si deve metodologicamente valutare altresì il punto di vista da assumere: come ovvio, sui diversi temi e processi politici ed economici possono esistere diverse valutazioni ed opinioni a seconda del punto dell'osservatore o dei soggetti coinvolti.

Nel tratteggiare i caratteri generali ritengo necessario assumere, almeno in un primo momento e fatte salve le altre prospettive di cui si tenterà di dar conto, il punto di vista europeo poiché valuto, alla luce della genesi della iniziativa, che il fine politico ed economico del processo in oggetto nasca da finalità proprie dell'Unione Europea che ha informato la struttura stessa del Trattato sulla Comunità energetica di un'impronta teorica e istituzionale riconducibile, a mio parere, alla stessa matrice UE.

D'altronde, l'Unione poggia parte fondamentale della sua strategia di sicurezza dell'approvvigionamento su questo progetto. In una recente Comunicazione della Commissione sul tema⁶ si riconosce la necessità di una dimensione esterna della politica energetica europea al fine di raggiungere gli obiettivi posti a traguardo nella pianificazione

⁵ Leeda Demetropoulou "Europe and the Balkans: membership aspiration, EU Involvement and Europeanization capacity in South Eastern Europe" Southeast European Politics, Vol. III, no. 2-3 November 2002 pp. 87-106.

Sul concetto di "europeizzazione" la letteratura è davvero molto vasta: molti autori hanno approfondito il concetto in relazione agli effetti che l'apparato istituzionale dell'Europa ha apportato al sistema politico e di governance dei sistemi politici interni quando è stato richiesto di adeguarli alla normativa di matrice comunitaria (Featherstone/Radaelli "The Politics of Europeanization" Oxford University 2003; M.Cowles Green "Transforming Europe: Europeanization and domestic change" Cornell University 2001; J. P. Olsen "The Many Faces of Europeanization" JCMS, Vol. 40, No.5, 2002. Tuttavia, dopo i processi di allargamento il tema si è declinato anche all'esterno dei confini dell'Unione (Schimmelfennig "The Europeanization of Central and Eastern Europe" Cornell University 2007; S. Lavenex "The External Dimension of Europeanization" University of Bern 2004).

⁶ Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la cooperazione internazionale — "La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere" Bruxelles 7.9.2011

della strategia energetica europea al 2020⁷ e il Trattato, nella stessa definizione della Commissione (Tabella1), appare l'unico strumento normativo già esistente ed operante a livello internazionale, con la sola eccezione del Trattato sulla Carta dell'Energia⁸ che ha tuttavia ambiti operativi diversi e non certo la stessa ambizione della costituzione di una Comunità Energetica nell'Europa sud-orinetale con un apparato istituzionale proprio.

In questa prospettiva, al fine di integrare i mercati dei paesi limitrofi, la citata Comunicazione identificava la migliore strategia da adottarsi con la convergenza su modelli normativi, laddove il modello di riferimento deve essere il quadro regolamentario europeo.

Lo strumento principale individuato a tal scopo è proprio il Trattato che istituisce la Comunità Energetica identificato dalla predetta Comunicazione come punto di riferimento per la maggior parte dei paesi limitrofi che vogliono partecipare al sistema energetico europeo e che, con l'adesione di Moldova e Ucraina, ha la potenzialità per collegare nove paesi del vicinato UE attraverso connessioni fisiche e la riforma delle istituzioni e i mercati sulla base della normativa unionale.

Infatti, dal quadro giuridico e istituzionale dell'Unione Europea, l'insieme delle istituzioni che costituiscono la Comunità Energetica hanno tratto il carattere determinante per la costruzione formale ed ideale della propria struttura, nonché il suo fine più proprio: infatti, dal punto di vista squisitamente normativo, la legislazione europea, sin dai primi anni novanta, ha inteso regolamentare, da un lato, le problematiche relative alla concorrenza, e, dall'altro, specificatamente, quelle relative all'energia, costituendo nel settore una comune base legale che si pone a riferimento generale per la disciplina di settore (c.d. *Acquis Communautaire*), utile ad una condivisione di strategia e interscambio tra i soggetti che condividono tali regole.

D'altro canto, sul piano istituzionale, il paradigma di riferimento UE che si vuol riproposto nel progetto della suddetta Comunità Energetica, è improntato al principio funzionalista, nelle forme teorizzate e rese classiche da economisti come il rumeno David Mitrany e poi rese concrete nella pratica politica e istituzionale da importanti protagonisti

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions "Energy 2020" a strategy for competitive, sustainable and secure energy, Bruxelles 10.11.2010

⁸ Il Trattato, siglato da 51 parti a L'Aia il 17 dicembre 1991, ha come obiettivo l'istituzione di un quadro giuridico per promuovere una cooperazione a lungo termine nel settore dell'energia, basata sui principi enunciati nella Carta europea dell'energia. Le disposizioni più importanti del trattato concernono la tutela degli investimenti, lo scambio di materiali e prodotti energetici, il transito e la soluzione delle controversie. Per quanto concerne gli investimenti realizzati, le parti contraenti devono incoraggiare e creare condizioni stabili, favorevoli e trasparenti per gli investitori stranieri e applicare agli stessi il trattamento della nazione più favorita o il trattamento da essi concesso ai propri investitori, a seconda di quale regime sia più favorevole

storici, quale fu Jean Monnet capaci di porre tali concetti alla base di progetti di successo come nel caso della fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

Tabella 1. Politiche Energetiche dell'Unione Europea: ambiti di applicazione e strumenti

	Con i paesi limitrofi e i partner del mercato integrato	Con i nostri principali fornitori di energia e i paesi di transito	Con i principali attori energetici a livello mondiale	Con i paesi in via di sviluppo
Ambito d'applicazione	Tutte le questioni oggetto della politica energetica UE	Ampia gamma di questioni di interesse comune, per es. sicurezza dell'approvvigionamento/domanda, cooperazione industriale, questioni commerciali e di investimento...	Priorità a questioni quali ricerca e innovazione, tecnologie a basse emissioni di carbonio, efficienza energetica, norme...	Strategie di sviluppo a basse emissioni di carbonio, accesso all'energia, quadri politici e normativi, promozione della generazione e della trasmissione dell'energia, energia rinnovabile...
Strumenti	Trattato della Comunità dell'energia	Dialoghi strategici sull'energia	Cooperazione energetica ad hoc	Cooperazione energetica ad hoc
	Strumenti nell'ambito della politica europea di prossimità, strumenti di risposta alla crisi e/o partenariati specifici e accordi di cooperazione, concernenti tra l'altro l'energia Trattato sulla Carta dell'energia		Altri strumenti applicabili	Strumenti nell'ambito della politica UE di sviluppo e, se del caso, strumenti di risposta alla crisi
	Accordi commerciali			

Fonte: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la cooperazione internazionale — "La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere" Bruxelles 7.9.2011

La condivisione delle regole e di una prospettiva comune ad una serie di attori internazionali perseguita nell'ambito di un assetto istituzionale mutualmente riconosciuto, come già dimostrato dai processi relativi alla stessa Unione Europea, rappresentano uno strumento utile alla costruzione di aree geo-politiche di stabilità, sicurezza e pace: questo potrebbe essere uno dei risultati che la Comunità Energetica del Sud Est Europa potrebbe produrre in un' area sensibile qual è quella balcanica.

Pertanto, come si andrà oltre ad indagare, è possibile considerare l'istituita Comunità, in analogia con la descrizione che la dottrina è solita adottare per l'Unione Europea, ovvero come poggiata su due pilastri (Tav. 2), regole e istituzioni, la cui solidità sarà determinata dall'attuazione e dall'efficacia del programma che il Trattato istitutivo prevede, nella diffusione di tali regole condivise e dal prestigio e autorità che le dette istituzioni dovranno

acquisire.

Tra gli elementi portanti che saranno discussi in questo lavoro, vi sono le motivazioni reciproche che hanno stimolato le realtà geo-politiche coinvolte ad impegnarsi su questa strada: da un lato, infatti, si potrebbe ritrovare la necessità della UE di garantirsi una duratura ed affidabile fornitura di energia elettrica e di gas per fare fronte nel migliore dei modi alla soddisfazione del suo fabbisogno (da sempre dipendente in larga parte dall'estero), dall'altro emerge l'interesse per un nutrito gruppo di paesi ad avvicinarsi alla UE dopo la fine del precedente ordine regionale ed equilibrio mondiale.

Questo però dovrà anche essere considerato alla luce dei recentissimi sviluppi relativi alla *governance* e alla situazione politica determinatasi in Europa a seguito della crisi economica e finanziaria del 2011: la profondità e la strutturalità delle problematiche emerse hanno lasciato emergere punti irrisolti sul sistema istituzionale europeo nonché sulla diversità dei membri che compongono l'Unione, aumentando attriti, distinguo e differenziazione di punti di vista che potrebbero avere effetto sul prosieguo del progetto europeo e, dunque, sulla stessa prospettiva europea dei Paesi balcanici⁹.

La matrice ideologica di stampo funzionalista che sta alla base della costruzione della Comunità energetica sembra dunque mostrare una debolezza probabilmente mai registrata: come questa crisi possa influire sui tentativi di replica di tale modello resta un punto aperto.

Tabella. 2 I Pilastri della Comunità Energetica del Sud Est Europa

COMUNITÀ ENERGETICA		
I° Pilastro Regole		II° Pilastro Istituzioni
Trattato Costitutivo		

Nel quadro appena esposto, per quanto succinto, si deve altresì accennare ad altre dinamiche che pur dovranno essere esaminate per valutarne le interferenze con gli obiettivi di

⁹ Francesco Martino “*Europa a più velocità, i Balcani arrancano*” quotidiano “il Riformista” 10 dicembre 2011

cooperazione e condivisione che la Comunità si è posta; di fatti, per la posizione geografica, motivi storici, politici ed economici, altri attori internazionali cercano di riversare la propria influenza sull'area balcanica, perseguendo interessi ben specifici e spesso alternativi rispetto ai citati possibili effetti di stabilizzazione che la Comunità oggetto del presente studio potrebbe avere.

Da questo punto di vista, come si andrà in seguito ad argomentare nel terzo Capitolo, gli stessi punti critici della regione balcanica aperti dai processi disgregativi sono aspetti che si prestano ad un intervento esterno che, attraverso specifiche politiche, potrebbe essere il driver di interessi capaci di posizionarsi nell'area con effetti sulla capacità di autonomia nelle scelte degli attori dell'area e, dunque, avendo in potenza la possibilità di influenzare le dinamiche nel loro sviluppo.

Il Trattato che finalmente istituisce la Comunità è stato sottoscritto dalle parti il 25 di ottobre del 2005, ed è entrato in vigore il 1° luglio del 2006: i soggetti firmatari sono stati, da una parte l'Unione Europea, dall'altra Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia e la Missione delle Nazioni Unite in Kosovo.

Importante è sottolineare la posizione presa dalla Turchia la quale, pur partecipando alle negoziazioni e alla firma del Trattato, ha poi deciso di non aderire, assumendo lo status di osservatore, poiché in disaccordo con specifici punti riguardanti le stringenti misure in tema di protezione ambientale.

La posizione esterna della Turchia potrebbe essere intesa come un grande punto di debolezza della neonata Comunità che si è di fatto trovata priva di un membro importante nell'equilibrio e nelle strategie dell'area.

La Turchia, infatti, pur non essendo propriamente un paese produttore e privo di significative risorse energetiche, per la sua stessa posizione geografica si pone quale *hub* naturale per il transito del gas naturale e del greggio estratto nel quadrante Caucasicco.

Lo Stretto del Bosforo rappresenta uno dei nodi principali per il trasporto marittimo del greggio ma la Turchia assume rilevanza strategica anche per i trasporti terrestri tramite oleodotti che, con la costruzione di terminali, quali per esempio quello di Ceyhan, che fanno da porto alle risorse energetiche in arrivo dal Caspio e dell'Iraq¹⁰, rappresentano sempre più l'alternativa di cui discutere .

L'assenza di un simile *partner* strategico per il suo ruolo di *hub* energetico, certo non ha giovato ad una costruzione che si pone, come si vedrà meglio in seguito, tra i suoi obiettivi quello di costruire coerenti ed unitarie politiche di approvvigionamento e sicurezza

¹⁰ Sul ruolo della Turchia nell'area si rinvia a E.C. Del Re "Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia" riv. Est-Ovest n. 6 del 2010

energetica per i contraenti.

Tuttavia, il continuo lavoro diplomatico che non ha smesso di includere la Turchia ha portato questo Paese a porsi come fondamentale interlocutore e a poter essere presto collegato alla rete elettrica unionale nonché un importante *hub* per il transito del gas naturale verso l'Unione Europea attraverso i Balcani¹¹.

In quest' ambito hanno avuto importanti progressi i negoziati per l'adesione della Turchia al Trattato che istituisce la Comunità dell'energia e per l'apertura del capitolo relativo all'energia nei negoziati di adesione; ciò contribuirebbe ad approfondire la cooperazione e a creare un quadro rigoroso per il trasporto del gas attraverso la Turchia con benefici effetti nella persecuzione degli obiettivi della Comunità¹².

Oltre alla Turchia partecipava come osservatore la Norvegia; successivamente hanno assunto lo status di osservatore la Georgia, nel 2007, e, dall'ottobre 2011, l'Armenia.

Negli scorsi anni, la platea degli Stati membri si è andata man mano accrescendo con l'ammissione della Repubblica di Moldavia (Protocollo del 17 Marzo 2010) e dell' Ucraina (Protocollo del 15 marzo 2010).

Fig. 1 I *partners* nella Comunità Energetica del Sud Est Europa: Paesi Membri e Osservatori.



Fonte: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME

¹¹ I temi relativi alla Turchia e al suo ruolo sono approfonditi nel terzo Capitolo.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la cooperazione internazionale - "La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere" del 7.9.2011

Inoltre, ciascuno Stato già membro dell' Unione Europea può ottenere lo status di "partecipante" con l'impegno, che già in realtà deriva dalla propria posizione di membro UE, di seguire e recepire le regole dell' *acquis communautaire*: ai partecipanti è riconosciuto il diritto di partecipare agli incontri istituzionali convocati dalla Comunità Energetica.

La possibilità di partecipazione è stata colta da molti membri dell'Unione tanto che hanno lo status di "partecipanti" ben quattordici Stati della UE¹³.

Tabella 3 I Partners: Status e periodo di Accessione

PAESE MEMBRO	STATUS	ACCESSIONE
 Albania	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Bosnia and Herzegovina	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Croatia	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 European Community	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Former Yugoslav Republic of Macedonia	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Moldavia	Parte Sottoscrittrice	Ufficialmente membro dal 1 Maggio 2010
 Montenegro	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Serbia	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Ukraine	Parte Sottoscrittrice	Ufficialmente membro dal 1 febbraio 2010
 The United Nations interim administration mission in Kosovo	Parte Sottoscrittrice	Ottobre 2005
 Bulgaria	Partecipante	Pur essendo parte sottoscrittrice, al momento dell'ingresso in UE ha cambiato status assumendo quello di partecipante dal 1 Gen 2007
 Austria	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006

¹³ Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Olanda, Romania, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito. La Bulgaria e la Romania, al momento dell'ingresso in UE hanno cambiato status, divenendo da parti sottoscrittrici a partecipanti.

 Cyprus	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 Czech Republic	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 France	Partecipante	Partecipante dal 18 Dic 2007
 Germany	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 Greece	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 Hungary	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 Italia	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 The Netherlands	Partecipante	Partecipante dal 29 Giu 2007
 Romania	Partecipante	Pur essendo parte sottoscrittrice, al momento dell'ingresso in UE ha cambiato status, assumendo quello di partecipante dal 1 Gen 2007
 Slovakia	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 Slovenia	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006
 United Kingdom	Partecipante	Partecipante dal 17 Nov 2006

Paragrafo 2). Il primo pilastro: il substrato normativo e *Acquis Communautaire*.

Se, dunque, si volesse considerare l'assetto ideale istituzionale tratto dall'esperienza comunitaria europea uno dei cardini su cui la Comunità energetica è incentrata, l'altro pilastro della fondazione sarebbe evidentemente rappresentato dal sub-strato normativo che costituisce nel settore energetico il c.d. *acquis communautaire* che si propone come quadro giuridico comune da adottarsi.

In realtà, l'individuazione dei principi generali di tale quadro di riferimento rappresenta un passaggio utile per comprendere le modalità concrete della operatività del modello istituzionale che, a ben vedere, dovrà funzionare nell'implementazione di tali regole e trarrà la sua autorevolezza e capacità di radicamento dalla funzionalità proprio delle regole che tenta di imporre.

I principi fondamentali sul tema furono posti dalla Commissione sulla base dell'osservazione che, fin dagli anni sessanta e settanta, il mercato dell'energia in Europa era gestito da compagnie monopolistiche nazionali verticalmente integrate: ciò comporta che la stessa società si occupava dell'intera filiera a partire dalla produzione elettrica, al trasporto e distribuzione, alla fornitura di elettricità ai consumatori finali.

Tutto questo era stato favorito dalla considerazione di tali *assets* quali strategici ai fini della sicurezza nazionale, della difesa nonché delle economie interne dei paesi. Pertanto, dopo la seconda guerra mondiale nell'Europa del blocco occidentale si era creato un settore a forte regolazione statale, o nelle esperienze più sensibili al tema, casi di nazionalizzazione e diretto controllo statale¹⁴.

Tuttavia, man mano che l'integrazione europea procedeva, questa situazione è sembrata essere sempre meno sostenibile sulla base di due problematiche che apparivano sempre più evidenti: l'aumento crescente della domanda energetica, da un lato, induceva il timore di possibili scarsità, poi effettivamente concretatasi con la crisi energetica dei primi anni settanta; dall'altro, sulla scorta degli stessi principi del mercato comune, si sentiva sempre più urgente necessità di un mercato aperto anche nel settore dell'energia.

Era quindi necessario che la Comunità Europea esprimesse ufficialmente la necessità di una comune politica energetica e si stabilisse, dunque, una chiara competenza in materia da parte delle istituzioni comunitarie. Questo fu consacrato con il Trattato dell'Unione Europea firmato a Maastricht nel 1992, col quale la Comunità Europea assunse, poiché devoluto dagli Stati membri per via convenzionale, il diritto di prendere misure esplicitamente rivolte al mercato energetico interno, mentre, fino a quel momento, l'intervento era stato svolto su base indiretta, sulla base di competenze comunitarie affini al settore energetico, quali il mercato intero o le politiche ambientali, o le misure a favore della concorrenza.

Allo scopo di ricostruire brevemente il novero delle disposizioni che hanno portato alla stratificazione di quell' *acquis communautaire* che si pone di formare l'ambiente giuridico comune alla Comunità Energetica del Sud Est Europa, si devono riportare i principi più importanti che, al fine di stabilire un quadro di riferimento, si muovono su due piani complementari: la concorrenza in generale e norme specifiche del settore energetico.

Al 1990 risalgono la Direttiva sulla Trasparenza dei Prezzi (90/377/EEC), e quella sul Transito dell'Energia Elettrica (90/547/EEC), che possono essere considerati come atti che estendono norme europee già esistenti in altri settori verso quello specifico dell'energia; più specifiche appaiono finalmente le direttive del Parlamento Europeo 96/92/EC, concernente

¹⁴ Rozeta Karova, *Energy Community for South East Europe: rationale behind and implementation to date*. EUI Working Papers, RSCAS 2009/12, pag. 2.

norme comuni per il mercato interno dell'elettricità, e 98/30/EC, relativa al gas naturale.

L'obiettivo di questa prima generazione di liberalizzazioni era di aprire i mercati dell'energia attraverso la graduale introduzione della concorrenza, e con ciò aumentare l'efficienza del settore energetico e la competitività dell'economia europea nel suo complesso¹⁵.

Tali disposizioni, tuttavia, rappresentano solo l'inizio di un processo destinato ad una lunga gestazione e, in parte, non ancora concluso: come emerge nella Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo del 13 marzo 2001 dal titolo "Completamento del mercato interno dell'energia", i provvedimenti presi sono il preludio ad una nuova serie di azioni legislative, che aggiorneranno ed abrogheranno quelle precedenti, nel segno di un sempre più presente spirito di liberalizzazione: la Direttiva 2003/54/EC, relativa al mercato elettrico, e quella relativa al gas naturale (2003/55/EC), ed ancora il Regolamento (EC, 1228/2003) del parlamento Europeo e del Consiglio Europeo sulle Condizioni di Accesso al Network per gli scambi transfrontalieri.

In ultimo, si deve riportare nella scia dei processi di liberalizzazione che si sono susseguiti, il provvedimento della Commissione conosciuto come "Terzo pacchetto energia" del 14 agosto 2009.

Il provvedimento consiste in un insieme di misure contenenti disposizioni che vanno a modificare l'assetto normativo relativo al mercato interno europeo dell'energia con lo scopo di rafforzarne l'integrazione e migliorarne il funzionamento attraverso cinque misure normative (regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alle infrastrutture di trasmissione / trasporto).

Al fine di ovviare al problema dell'integrazione verticale delle aziende energetiche, di cui prima si è accennato, la normativa prevede una disciplina specifica nel c.d. *unbundling*.

La politica della Commissione e i regolamenti citati dispongono infatti che gli Stati membri, in cui il sistema di trasporto/trasmissione appartenga a un'impresa verticalmente integrata, siano tenuti a scegliere la modalità attraverso la quale garantire l'indipendenza del trasportatore tra modelli di separazione proprietaria (c.d. OU e ISO) o funzionale (c.d. ITO). Secondo il principio dell' *Ownership Unbundling* (OU), l'operatore che gestisca le attività di trasporto deve essere diverso e separato per struttura proprietaria dall'impresa verticalmente integrata che svolge le attività di approvvigionamento/produzione e vendita;

¹⁵ *Id.*, pag. 4.

Il secondo modello applicabile, c.d. *Independent System Operator* (ISO), prevede l'affidamento della rete, che pur rimane di proprietà dell'impresa verticalmente integrata, alla gestione a un soggetto terzo;

Al contrario, secondo il principio dell' *Independent Transmission Operator* (ITO), l'impresa integrata mantiene il controllo della società che gestisce l'attività di trasporto e ne detiene la proprietà delle reti, purché garantisca l'indipendenza decisionale e funzionale del trasportatore.

L'impresa integrata quindi dovrà sottostare a una serie di compiti istituendo un organo di controllo sull'operato delle strutture direttive così come un quadro di norme a tutela dei terzi che hanno accesso all'infrastruttura.

Parallelamente alla produzione normativa di matrice comunitaria, si sono sviluppati i presupposti e gli atti ufficiali e diplomatici su cui si sono poste le basi per la struttura istituzionale della Comunità Energetica prevedendo a tal fine di estendere proprio la legislazione europea del settore nell'area sud-orientale in vista della sua progressiva integrazione, regolativa e istituzionale.

L'articolato processo vede una delle pietre miliari essere stabilita nel marzo del 2002, quando la Commissione Europea d'intesa e con il supporto dell'organizzazione del Patto di Stabilità ha inteso avviare il cosiddetto "Processo di Atene" proponendo la creazione di un mercato regionale dell'energia nel Sud Est Europa, da integrare eventualmente nel mercato dell'UE.

L'iniziativa comunitaria diede i suoi effetti, considerando che subito dopo, nel novembre del 2002, un Memorandum d'Intesa venne siglato da nove paesi della regione, sotto la guida proprio della Commissione del Patto di Stabilità.

Il così detto Memorandum di Atene ha avuto effetti concreti in quanto si è convenuto la creazione di molteplici istituzioni dedicate a seguire e ad ordinare il processo avviato: ebbero allora la luce il Consiglio Ministeriale, il Gruppo Permanente di Alto Livello ed il Forum di Regolamentazione per l'Elettricità nel Sud Est Europa.

Inoltre, la sottoscrizione dei patti stabilisce i criteri per la costituzione di un mercato regionale integrato che lo stesso Memorandum vuole essere basato sui principi definiti nelle Direttive sul mercato elettrico e nella complessiva legislazione dell'Unione Europea sul mercato elettrico interno.

Nell'atto in questione veniva inoltre esplicitamente richiamata la necessità di istituire le Autorità nazionali di regolazione del mercato, che debbano essere completamente indipendenti dagli interessi delle industrie elettriche, con il compito specifico di monitorare

costantemente il mercato per impedire discriminazioni nell'accesso, l'attuazione della concorrenza, l'efficienza e il funzionamento del mercato, in particolare rispetto alla attuazione del principio dell' *unbundling* affinché si evitino concentrazioni tra le attività di produzione, trasmissione, distribuzione e fornitura. Allo scopo si riconosceva anche la necessità di fornire tali autorità di poteri capaci di dare reale autonomia e pervasività alla loro azione ¹⁶.

Si è voluto qui sottolineare con la dovuta enfasi il punto relativo alla costituzione di Autorità, come rinvenibile alla lettera f) del Memorandum di Atene 2002, perché l'insistenza sul dato relativo alla nascita delle agenzie di regolazione indipendenti rappresenta un tratto strutturale dell'impianto istituzionale sul quale si è voluto insediare la nascente Comunità e che consentirà, più avanti, il collegamento alla considerazione del paradigma neo-funzionalista che soggiace a tutto il percorso in oggetto e, che più d'ogni altro criterio, valorizza la depoliticizzazione delle istituzioni e la divisione delle funzioni in un quadro di regolamentazione che impedisca irrigidimenti verticali e ostacoli per terze parti, per favorire dinamiche cooperative e fluidi interscambi¹⁷.

Paragrafo 3)a Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale.

Cominciando ad evidenziarsi il tratto istituzionale e le basi di principio giuridiche che guidano il processo costitutivo della Comunità, si devono altresì indicare i motivi della politica di promozione del Trattato e le ragioni della sua nascita

In primo luogo, si deve considerare l'annoso tema della sicurezza energetica e dell'approvvigionamento per i paesi dell'Unione.

Come riconosciuto dall' autore Stephan Renner¹⁸, attento osservatore della materia, e come confermato da tutte le proiezioni in tema, l'Unione Europea ha da sempre fatto conto su approvvigionamenti esterni per soddisfare il proprio fabbisogno energetico.

Le previsioni sul tema vedono il grado di dipendenza europeo aumentare di molto considerando il crescere della domanda interna di energia.

A questo deve aggiungersi che, anche considerando uno scenario per cui la richiesta interna di energia e fonti primarie fosse stabile, la produzione interna di gas e petrolio è destinata in maniera inarrestabile al declino posto che le riserve naturali di queste materie si

¹⁶ *Memorandum of Understanding on the Regional Electricity Market in South East Europe and its Integration into The European Union Internal Electricity Market, The Athens memorandum 2002*, p. 3, 4.

¹⁷ Cfr. A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.

¹⁸ Stephan Renner, *The energy community of South East Europe: a neo-functional project of regional integration*. European Integration online Papers, feb. 2009.

stanno velocemente esaurendo. Di conseguenza, la quota di importazione è destinata ad aumentare: la dipendenza dalle importazioni di gas, come stimato dalla Commissione europea¹⁹, dovrebbe incrementarsi dal 57% al 77% entro il 2020 così come entro lo stesso periodo si prevede l'aumento della quota di importazione del greggio dal 82% al 93% .

Quindi, la prima motivazione sottesa a quello che, per comunanza di infrastrutture e regole, potrebbe essere inteso un mercato pan-europeo dell'energia è costituita proprio dai bisogni interni dell'Unione, che sembra volersi attuare con le forme di un diffuso processo regolativo basato su una strategia di liberalizzazioni attraverso l'esportazione delle norme europee in materia.

Sul punto, a rimarcare il tratto peculiare di questo approccio di tipica marca europea, si rimanda al prosieguo, quando, con maggior chiarezza, si tratterà la migliore definizione di tale tipo di politica nelle relazioni internazionali, considerata dalla dottrina sviluppatasi in materia, quale "potere "civile" caratterizzato appunto, dall'utilizzo di mezzi di persuasione e interazione non basati sulla coercizione militare o economica e da fini e procedure sottoposte ad approvazione e consenso democratico.

Sul punto infatti K. E. Smith, studiosa di queste dinamiche, ha affermato che *"...a civilian power is an actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making process is subject to democratic control or public scrutiny. All four elements are important..."*²⁰.

Inoltre, a differenza del petrolio, il trasporto del gas naturale dipende da un sistema infrastrutturale di condutture, da cui la necessità, secondo la Commissione Europea²¹ di costruire una rete globale di Paesi attorno l'UE che agisca sulla base di regole condivise o su principi derivati dalla politica energetica dell'UE.

La premessa necessaria per permettere il funzionamento e le condizioni di sicurezza per tali infrastrutture si deve necessariamente, per quella che è la prospettiva europea, sostanziare nella costruzione di istituzioni sovranazionali con un conseguente ridimensionamento della sfera della assoluta sovranità nazionale, per far sì che *"...l'energia possa essere scambiata sulla base della domanda e dell'offerta, piuttosto che su interessi nazionali o considerazioni geopolitiche..."*²².

¹⁹ European Commission "An EU Energy Security and Solidarity Action Plan. Europe's current and future energy position, demand - resources – investments". Second Strategic Energy Review, COM (2008) 744, Brussels (13 November 2008).

²⁰ K. E. Smith "Still civilian power EU?", London School of Economics. Paper presented to the CIDEL Workshop on 'From Civilian to Military Power: the European Union at a Crossroads?', 22-23 October 2004, Oslo, p. 3.

²¹ European Commission "An energy policy for Europe. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament" SEC 2007/12, Brussels.

²² European Commission "Green Paper towards a European strategy for the security of energy supply" Brussels.

Le azioni che questo programma richiede sono espresse chiaramente proprio nel citato Libro verde della Commissione del 29 novembre 2000 intitolato "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico" nel quale, tra l'altro, si riconosce lo stato di dipendenza della Unione e la sua debolezza sul piano globale per "...*non avere ancora gli strumenti per influenzare il mercato internazionale...*"²³, sottolineando la necessità di iniziative per porre rimedio a tale situazione.

Dunque, appare razionale e strategicamente conseguente il richiamo che si trova nelle Direttive sul mercato energetico del 1996 e del 1998, poi emendate e sostituite da quelle emesse prima nel 2003 e poi nel 2009 delle quali si è già prima detto, e nei Memoranda di Atene del 2002 e del 2003, che delineano i criteri per una riorganizzazione della produzione, del trasporto, della fornitura e della distribuzione di elettricità e gas naturale nell'Unione Europea, e che toccano cinque punti fondamentali ovvero:

- La previsione di un accesso non discriminatorio alle reti per ogni produttore (*c.d. Third Part Access*).
- Separazione effettiva e trasparente della gestione delle infrastrutture dalla fornitura di servizi (*c.d. unbundling*).
- La effettiva gestione delle infrastrutture da parte di un operatore indipendente di trasmissione e distribuzione (*c.d. TSO, DSO*).
- Introduzione di Autorità regolatrici di mercato indipendenti da interessi dell'industria e degli operatori.
- *L'apertura graduale del mercato che permetta ai consumatori finali di scegliere tra i fornitori di energia in situazione di concorrenza.*

Si illustrerà meglio in seguito come questi obiettivi possano essere propri di una struttura istituzionale formata in senso funzionalista, premesso che tali posizioni possono dirsi ispirate e sostanziate in una strategia bifronte poiché basata su due aspetti fondamentali ovvero la prospettiva di una *membership* europea e l'orizzonte di un ravvicinamento degli attori regionali come risultanti dai processi di disgregazione dell'area.

A supporto di tale impostazione è possibile citare Stephan D. Hofer il quale afferma che "...*To support the regional integration, the European Commission exported neo-functional ideas and institutions that were consciously modelled on the European Steel and Coal Community. Through this rule export the Energy Community supports an innovative new mode of governance from Southeast Europe and has a causal impact on the energy*

²³ Ibidem

*policies of the participating parties and also the potential to spill over to other sectors...*²⁴.

Tuttavia prima di questo, sarà utile ripercorrere, per fissarle chiaramente e per mettere ordine nel precedente argomentato, le pietre miliari del processo che ha portato all'istituzione della Comunità energetica sia da un punto di vista normativo sia da un punto di vista politico-istituzionale:

- **1996: Prima Direttiva Ue in tema Elettricità**

La fine del 1996 ha visto l'entrata in vigore della Direttiva 96/92/EC sulle regole comuni per il mercato interno dell'elettricità. Con questo quadro normativo in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'elettricità, la Direttiva ha cercato di realizzare un mercato interno e aperto. In termini di obiettivo, il target minimo da raggiungere veniva stabilito nel 30% della domanda nel 2000: la direttiva è stata in seguito modificata e sostituita dalla Direttiva

2003/54/EC (c.d. "Second EU Electricity Directive") nel 2003.

- **1998: Prima Direttiva EU in tema di gas naturale**

I principi relativi al mercato interno dell'elettricità furono poi estesi anche al mercato del gas nel 1998. La Direttiva stabiliva regole comuni per la trasmissione, distribuzione, fornitura e stoccaggio del gas naturale. La normativa è stata poi rivista e sostituita dalla Direttiva 2003/55/EC (c.d. "Second EU Gas Directive") nel 2003.

- **1998: Costituzione dei Regulatory Fora**

A seguito dell'adozione delle due Direttive di cui sopra, La commissione Europea si rese conto della necessità di una piattaforma informale e neutrale di discussione e scambio di esperienze a livello europeo al fine di implementare i processi in corso.

Per l'effetto furono costituiti i Forum dei Regolatori del mercato elettrico sotto la guida della stessa Commissione. La prima riunione si tenne nel 1998 a Firenze seguita l'anno dopo dal Forum sul gas naturale di Madrid.

- **2002: Il Primo Memorandum of Understanding di Atene**

Parallelamente all'evoluzione del mercato interno europeo, il diffondersi del processo assunse una dimensione pan-europea anche sulla scorta del fatto che l'Unione Europea assunse un ruolo molto attivo nella promozione della stabilità e nello sviluppo sostenibile del sud est europeo

Dunque, di conseguenza, l'Unione si fece portatrice di una proposta che avrebbe dovuto raccogliere i principi e le necessità istituzionali sulle quali basare lo sviluppo del

²⁴ Stephan D. Hofer, University of Vienna, *Neo-functionalism reloaded. The Energy Community of Southeast Europe*, IX Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 2 feb. 2007.

mercato elettrico regionale nel sud est Europa. Ciò avrebbe altresì assicurato l'integrazione del mercato regionale nel più ampio mercato elettrico europeo.

L'iniziativa in sé e la sua impostazione teorica ebbero una buona accoglienza tra i paesi dell'area. Attuare concretamente la proposta avrebbe di fatto significato adottare un quadro di norme e regole comuni con il costituirsi di strutture di monitoraggio. A seguito di intense e approfondite discussioni e negoziati, fu raggiunto un accordo nel primo South East Europe Electricity Regulation Forum tenutosi nel giugno 2002.

La firma del consequenziale atto si ebbe nel novembre dello stesso anno con la sottoscrizione del Memorandum of Understanding di Atene.

Nello stesso Memorandum si diede vita ad alcune istituzioni che, complessivamente considerate, vengono iscritte nel Processo di Atene.

- **2003: Il secondo Memorandum of Understanding di Atene**

Pochi mesi dopo il primo Memorandum, le parti riconobbero la necessità di integrare anche il settore del gas naturale nel processo di Atene.

Sulla base di ciò nel 2003 le parti sottoscrittrici del Trattato che costituiva la Comunità Energetica rividero il Memorandum citato includendo un aggiornamento relativo alle nuove Direttive Gas ed Elettricità del giugno 2003.

Allo stesso nel tempo, le parti identificarono la dimensione politica dell'accordo e convennero sulla urgenza di dotarsi di istituzioni e regole stabili

- **2004: I negoziati**

I due Memoranda di fatto tracciavano la strada per definire nuovo Trattato nell'ambito di un processo di costruzione complessivo di un mercato energetico condiviso a livello regionale.

Nei successive incontri dei forum di Atene i partecipanti riscontrarono la comune volontà di definire il processo come tendente a creare una Comunità Energetica. Si arrivò anche ad un accordo sulla sede delle future istituzioni di tale costruzione.

Nel maggio 2004, l'Unione Europea decise di aprire i negoziati con i Paesi della regione sud-orientale al fine di raggiungere un accordo che ponesse basi legali alla costruzione di un mercato comune regionale e un network di reti energetiche. I negoziati furono svolti tra l'Unione Europea e l'Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Romania, Turchia e la Missione O.N.U.-UNMIK per il Kosovo.

- **2005: Il trattato che istituisce la Comunità Energetica**

Nell'ottobre 2005 l'Unione Europea l'Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia,

Macedonia, Montenegro, Serbia, Romania, Turchia e la Missione O.N.U.-UNMIK per il Kosovo hanno sottoscritto il Trattato che istituisce la Comunità Energetica.

In base al Trattato, le parti si impegnano a implementare nel proprio diritto parti del *acquis communautaire*, al fine di creare un singolo mercato energetico e un unico meccanismo di regolazione del mercato. Nel contempo erano istituite le istituzioni della Comunità così come il processo decisionale;

- **2006: Il trattato che istituisce la Comunità Energetica entra in vigore**

Il Trattato è entrato in vigore nel luglio 2006 sottoscritto da Commissione Europea, Albania, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, la Missione O.N.U.-UNMIK per il Kosovo. Successivamente hanno ratificato nel dicembre 2006 anche la Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia.

All' Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito, veniva accordato lo status di partecipante al primo vertice del Consiglio dei Ministri tenutosi nel novembre 2006. Il Consiglio dei Ministri ha attribuito anche a Moldavia, Norvegia, Ucraina e Turchia lo status di osservatori.

- **2007: Georgia diventa il quinto Paese osservatore**

Nel dicembre 2007, a fronte della richiesta, il Consiglio dei Ministri ha attribuito alla Georgia lo status di osservatore con Decisione N. 2007/07

- **2010: Primo allargamento della Comunità Energetica**

Il Consiglio dei Ministri ha dato alla Commissione esplicito mandato per coordinare il processo di allargamento della Comunità e i negoziati di adesione.

Nel 2008, la Commissione Europea diede ufficialmente il via ai negoziati con l'Ucraina e la Moldavia che si conclusero nel 2009 con la ratifica dell'allargamento da parte del Consiglio. Con la firma del protocollo di Adesione nel marzo 2010, la Moldavia divenne l'ottavo membro della Comunità con effetto dal 1 maggio 2010

- **2011: L' Ucraina accede alla Comunità**

A seguito della modifica della legislazione in tema di gas naturale del luglio 2010. L'Ucraina poté firmare il Protocollo di Adesione nel settembre 2010.

La Verkhovna Rada, il Parlamento ucraino, il 15 dicembre 2010 ratificò in seguito il *protocollo permettendo al Paese di accedere alla Comunità con effetto dal 1 febbraio 2011*

- **2011: L'Armenia è ammessa come Paese osservatore²⁵**

Come si evince dalla cronologia ragionata, il percorso si basa su una serie di provvedimenti (le *Direttive*) aventi lo scopo di costituire un mercato interno e liberalizzato

²⁵ Una disamina più approfondita delle tappe di istituzione della Comunità é disponibile all'indirizzo http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Milestones,

dell'energia e costituenti il corpo dell'*acquis communautaire*, che rappresenta il substrato normativo comune in un quadro di trasparenza delle norme.

Le regole tendono a stabilire principi condivisi, resi applicabili a livello sopranazionale attraverso istituzioni che perseguono la funzionalità e l'efficienza del mercato tanto da potersi definire *super partes*, con un ruolo di indirizzo e regolazione tecnica e politica.

Tali strumenti regolamentari, come in specie del caso della Comunità Energetica, qualora applicati ad un quadro istituzionale che si propone una *governance* regionale a livello sovranazionale assumerebbero aspetti che trascendono l'indirizzo di composizione e governo di un mercato e si porrebbero obiettivi più ambiziosi nel campo della ricomposizione politica di un'intera area: per ammissione degli stessi documenti fondativi della Comunità, i *Memoranda* d'intesa sottoscritti in Atene non si nascondono l'obiettivo di una progressiva integrazione di una serie di Paesi nell'ambito di norme di regolamentazione comuni, con effetti di definitiva stabilizzazione dell'area attraverso un processo di esportazione di regole e, più in generale, attraverso la modifica delle strutture e procedure di governo internamente a ciascun membro.

Ciò rientra anche in tipico approccio di marca europea per il quale l'Unione Europea deve essere considerata quale un esportatore di regole, non solo nel campo energetico. Stephan Renner afferma che “...*The European Union is a rule exporter, not only in energy policy. The “extra-territorialisation” of European policies and the extension of internal rules beyond the EU’s borders as a mode of external governance of the Union [...]. External governance is hereby defined as the ability of an actor to influence the rules that govern social entities beyond its borders. The European version, which is to say the spread of EU rules, political organisation and modes of governance beyond its territory and “a process of change in national institutional and policy practices that can be attributed to European integration”, is called Europeanisation...*”²⁶.

Appare corretto introdurre, quindi, uno degli snodi di fondamentale importanza per questo lavoro, e cioè l'affermazione, propria del neo-funzionalismo, secondo cui attraverso la creazione di strutture tecnico-gestionali in un settore appunto di carattere “tecnico”, si possa poi giungere ad esportare, secondo la logica dello *spill-over effect*, le medesime reti funzionali e i corrispondenti quadri giuridici, anche verso altri settori, a valenza maggiormente politica e non meramente tecnica: nella fattispecie, attraverso la regolamentazione del settore energetico, e la richiesta ai partecipanti di rispettare l'*acquis communautaire* in materia, lo

²⁶ Stephan D. Hofer, University of Vienna, *Neo-functionalism reloaded. The Energy Community of Southeast Europe*, IX Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 2007. Sul concetto di europeizzazione si rinvia alla nota n. 4

scopo ulteriore, che in certo senso ne costituisce la preconditione di buon funzionamento, è quello della diffusione della propensione alla cooperazione nel quadrante balcanico tra Paesi spesso nati da processi di frammentazione violenti.

Ciò indurrebbe gli stessi a un processo di stabilizzazione dell'area, anche, appunto, in un senso più largamente politico per il mezzo della condivisione di norme e politiche comuni, tali da far addivenire ciò che prima era separato da profonde e traumatiche fratture, davvero una unica comunità che condivide i propri destini.

Il Trattato, dunque, tenta di bilanciare gli interessi commerciali, politici e sociali di tutte le parti in gioco, garantendo un approvvigionamento energetico stabile e continuo, il processo sottostante alla Comunità energetica si pone quale fine ultimo lo sviluppo economico e la stabilità sociale.

Secondo l'art. 2 del Trattato, infatti, i compiti della Comunità Energetica sono quelli di organizzare stabili e proficue relazioni tra le parti e creare un substrato economico e normativo in relazione al mercato energetico tale da:

- Creare uno stabile quadro normativo ed economico tale poter attrarre investimenti nelle reti del gas, della produzione elettrica, delle reti di trasmissione e distribuzione;
- Creare uno spazio unico di regolazione per gli scambi energetici;
- Sviluppare la sicurezza dell'approvvigionamento dello spazio comune;
- Migliorare la situazione ambientale in merito alle reti energetiche e alla efficienza, aumentare il ricorso a energie rinnovabili, e pianificare le condizioni per lo scambio delle energie nello spazio di regolazione unico
- Sviluppare reti energetiche in un mercato competitivo in un ottica regionale e sfruttare così le economie di scala.

Esaminando infatti la struttura e le istituzioni che la Comunità si è data, sembra riproporsi quel modello di matrice funzionalista che ha consentito lo sviluppo dell'Unione quale spazio di stabilità e di pace. La costruzione di un mercato comune basato su regole e istituzioni condivise dovrebbe rendere possibile una reale cooperazione a livello regionale, creando un modello di *governance* per la regione, suscettibile di essere esteso anche in altri campi.

È utile dunque ripercorrere da un punto di vista teorico l'impostazione politica di un siffatto intervento, riesaminandone la matrice storica e strutturale.

Paragrafo 3)b Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale.

All'indomani della seconda guerra mondiale l'ordine europeo, che aveva costituito la struttura delle relazioni sulla centralità dello Stato nazionale, era palesemente in crisi ed era quindi necessario ripensare i modi delle relazioni intraeuropee al fine di scongiurare altri conflitti, che ormai da qualche decennio continuavano ad esplodere sempre a causa di rivendicazioni e contrapposizioni nazionali.

Il quadro era altresì reso più critico dalle forti tensioni bipolari che si registravano nel periodo post-bellico tra le potenze vincitrici del conflitto e che avrebbero presto dato vita a un nuovo equilibrio mondiale retto da un confronto serrato.

In questo frangente, l'Europa, principale campo di battaglia, devastata da un punto di vista economico, sociale, politico e istituzionale, avrebbe potuto, come in parte avvenne, facilmente essere preda di rivendicazioni foriere di ulteriori divisioni.

Nel maggio del 1950, Jean Monnet, alto dirigente del *Commissariat du Plan* per la ricostruzione della struttura economica della Francia dopo i disastri della guerra, ad apice di una lunga elaborazione teorica e politica, che vide impegnate diverse scuole di pensiero, ritenne fosse divenuto necessario un deciso passo in direzione di una più stretta collaborazione tra i paesi europei. Insieme con i suoi collaboratori preparò allora il progetto del cosiddetto *Piano Schuman*²⁷. La proposta che ne venne fuori non immaginava una semplice e classica forma di federazione tra Stati, e quindi di articolazione tra istituzioni già esistenti, ma la costituzione di nuove entità amministrative ed operative indipendenti dai governi in carica, i quali avrebbero dovuto cedere competenze unicamente in un settore dell'economia, quello appunto dell'energia. Si spianava così la strada per una riconciliazione "operativa" tra Francia e Germania, che era lo scopo politico della proposta in questione.

L'idea di Monnet, o se si vuole il cosiddetto *metodo Monnet*, frutto anche dell'elaborazione di una generazione di politici e pensatori tra i quali spicca la figura di Altiero Spinelli²⁸, si concretizzava nel fatto che fosse possibile superare l'esperienza della sovranità nazionale attraverso la creazione di entità e organizzazioni sovranazionali capaci di evitare il baratro nel quale il delirio nazionalista del singolo stato aveva condotto il continente.

Stefano Parodi scrive che il punto principale del metodo applicato era di "...aggirare

²⁷ Dal nome del Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman.

²⁸ La bibliografia di Altiero Spinelli e di quanti hanno scritto su di lui é vasta: si veda tra le opere principali A. Spinelli E. Rossi, " *Il manifesto di Ventotene*", Mondadori, 2006, A. Spinelli, " *Come ho tentato di diventare saggio*", Il Mulino, 1999, G. Napolitano, " *Altiero Spinelli e l'Europa*", Il Mulino 2007, P. S. Graglia, " *Altiero Spinelli*", Il Mulino, 2008, A. Glencross A. Trechsel, " *EU Federalism and Constitutionalism. The legacy of Altiero Spinelli*", Lexington Books, 2010

gradualmente lo scoglio – e le resistenze (n. d. r.) – dei poteri statali e nazionali europei consolidati nella concezione della sovranità, tramite la creazione di organizzazioni comunitarie e di coordinamento intergovernativo in settori economici strategici, come la produzione del carbone, dell'acciaio e poi dell'agricoltura e dell'energia atomica. L'idea di fondo è quella... di giungere all'integrazione politica attraverso quella economica e culturale...”²⁹,

L'integrazione economica, allora, appare come un obiettivo solo strumentale al raggiungimento di una effettiva integrazione politica, considerata l'estensione più profonda e proficua delle interconnessioni possibili.

Si tratta del medesimo genere di argomentazioni che, a partire già dai primi decenni del secolo scorso, era venuto formulando uno studioso di economia romeno ma di formazione inglese, David Mitrany.

Anche se la prospettiva di Mitrany si rivolgeva ad un più ampio orizzonte, i concetti guida possono essere considerati i medesimi.

Posto che la pace e la stabilità sia l'obiettivo di lungo termine, come testimoniato sin dagli stessi titoli delle opere più famose del citato autore, risulta necessario porsi in una prospettiva infra e trans-nazionale, nel senso del superamento delle rigidità e delle contrapposizioni ricorrenti tra i tradizionali Stati-nazione.

Tuttavia, il punto sembra essere come ottenere questo superamento, come sperare che gli Stati mettano da parte almeno delle quote di sovranità in favore di altri organismi che di fatto ne limiteranno l'autonomia di cui fin qui hanno goduto. Come, quindi, realizzare un'attenuazione della sovranità assoluta degli Stati, seppure solo in alcuni settori (almeno inizialmente).

Ebbene, se le istituzioni sociali sono sistemi per il soddisfacimento di particolari bisogni, e se l'obbedienza stessa alle norme è vista da Talcott Parsons³⁰ come l'esito di una opportunità di tipo funzionale, addirittura forse utilitaristico, la stessa logica si può applicare al sistema delle relazioni internazionali, mettendo l'accento sui bisogni comuni che necessitano di una *governance* convergente che creerebbe soluzioni più efficaci e con minor costo, non solo in termini economici, tra più soggetti coinvolti.

L'assenza di duplicazioni di strutture, processi decisionali, infrastrutture significherebbe una effettiva capacità di soluzione razionale, celere e conveniente.

Sul punto, infatti, Mitrany scrive: “...*The functional approach emphasizes the*

²⁹ Stefano Parodi, *Il funzionalismo di D. Mitrany. Dall'economia alla scienza politica*. POLIS Working Papers 122, June 2008, pag. 3.

³⁰ T. Parsons, "Sistema Sociale", 1951.

common index of need. There are many such needs which cut across national boundaries, and an effective beginning could be made by providing joint government for them. On such lines, the emergence of so many new national state, which politically adds to our difficulties, might even be put into the service of international unification. If they are to achieve a promising social foundation, for their political independence they need many things in the way of material and technical help and service which are beyond their means and experience; and, as in the case of the Marshall Plan, such needs could be used deliberately and insistently to set up lines for joint international action...”³¹

Insomma, anche Mitrany appare persuaso, come molti altri osservatori, del fatto che i fallimenti della Società delle Nazioni, che si erano espressi sotto la forma di due terribili conflitti mondiali, potessero essere scongiurati per il futuro da un approccio allo stesso tempo nuovo ed antico, per cui un’organizzazione internazionale capace di avere possibilità di crescita e radicamento, doveva necessariamente essere investita di materie e responsabilità di primaria importanza, vitali alla stessa sopravvivenza di una organizzazione che fino ad allora erano state gelosamente custodite dai singoli stati, quali cifra della propria sovranità.

In fin dei conti, volendo ripercorrere storicamente il processo di unificazione nazionale, si potrebbe assimilare tale fenomeno a quello che vide lo stato progressivamente assumere attività prima svolte da organizzazioni sotto-ordinate e territorialmente limitate.

Tuttavia, come già accennato, Mitrany non parteggia per una posizione astrattamente federalista (che in realtà è incarnata da quel tipo di analisi), ma auspica qualcosa di diverso.

Ora, senza protrarre l’esame di un confronto tra le due posizioni, è sufficiente riportare il dubbio maggiore che l’economista romeno nutre al riguardo, ossia quello relativo alla possibile trasposizione di una esperienza federalista che aveva riguardato gli Stati nazionali su di una scala sovrastatale: il principale nodo, già evidente all’autore citato, riguardava le profonde diversità culturali, storici, linguistici che i territori europei presentano a differenza delle unità territoriali regionali unificatesi in nazione e, per lo più, vicine per comune o affine vissuto storico.

Se, come è evidente, le guerre sono da sempre causate dall’esistenza di entità geopolitiche disomogenee e rivali, allora una politica di pace più efficace e coraggiosa avrebbe dovuto indirizzare i rapporti internazionali verso l’obiettivo finale di un graduale ridimensionamento della sovranità nazionale, attraverso la costruzione di un sistema che permetta di evitare contese attraverso la graduale intensificazione di attività o istituti di

³¹ D. Mitrany, *The functional approach to world organization*. International Affairs (Royal Institute for International Affairs, 1944), vol. 24, no 3, Jul. 1948, pp. 350 – 363, pag. 356.

carattere internazionale capaci di operare sintesi degli interessi contrapposti, sottolineando aspetti di comunanza degli obiettivi: si tratta del metodo funzionale declinato in chiave di governance internazionale e che deve essere esteso congiuntamente alle attività internazionali in senso proprio, senza ricorrere a metodi di coercizione.

Mitrany ritiene necessario un sistema sufficientemente elastico da poter essere modificato man mano che si proceda da un ambito ad un altro o da una fase all'altra nell'individuazione e nella gestione dei punti critici. I *common index of need*, i problemi comuni, verranno messi al centro della riflessione e delle strategie operative, con un grande spirito di praticità poiché se è vero che i generici principi di giustizia, eguaglianza e libertà sono sempre accettabili e devono poi essere declinati come valori assoluti e non negoziabili, allo stesso tempo nella concreta attuazione si scontrano con punti di vista differenti, valutazioni e priorità non sempre sintetizzabili con facilità.

All'osservazione dell'autore risulta altresì necessario formalizzare una nuova generazione di organizzazioni internazionali qualora si osservi, come fa Mitrany, che il XX secolo ha prodotto una modifica nello stesso nazionalismo che si presenta diverso da quello dei secoli passati basati principalmente sul concetto di differenziazione dall'altro: restando questo comunque vero, i nazionalismi novecenteschi hanno replicato in esperienze diverse fattori sociali identici capaci di creare legami tra regimi totalitari e che non avrebbero avuto possibilità di espansione così netta se lasciati isolati.

Si deve perciò, anche nel campo internazionale, abbandonare i formalismi, le definizioni legali delle relazioni fra gli stati, per riuscire finalmente a coordinare opportunamente queste relazioni.

La via è quella di mettere assieme le energie delle diverse nazioni al fine di gestire attività di interesse comune, e questo sarà possibile creando istituti specifici che esercitino funzioni specifiche, oltre le frammentazioni giurisdizionali proprie degli Stati nazionali; questo renderà possibile affrontare questioni di carattere pratico in modo efficace, favorendo così la cooperazione e il lavoro comune, sulla base appunto di relazioni a carattere funzionale. La prospettiva funzionalista sembra essere l'unica in grado di fare leva sul comune interesse e richiede anzitutto una decisa mobilitazione di tutte le forze attive, aumentando il più possibile la capacità di cooperazione ed evitando accuratamente di toccare i punti vivi di differenze e di opposizione, e tutto questo, come detto, senza ricorrere ad atti di forza né a traumatiche revisioni dei confini fra Stati, dal momento che si tratterebbe appunto di generare forme legali di attività transnazionali che non si sostituiscono alla ordinaria attività politica ma si aggiungono, andando a costituire dei gangli di connessione per la risoluzione di problemi

comuni specifici.

Il metodo funzionale stimolerebbe quindi l'avvio di comuni strategie operative, oltre al consolidamento di interessi ed abitudini di vita comuni, che in prospettiva renderebbe possibile la costituzione di comuni organismi amministrativi, al di là e al di fuori dei confini statuali, ma non per questo meno efficaci e meno vincolanti.

Lo sviluppo funzionale di organizzazioni internazionali rappresenterebbe il miglior approccio ed il metodo più sicuro per gettare le fondamenta di una durevole stabilità e assenza di conflitto.

Sviluppare agenzie internazionali funzionali e tecniche, piuttosto che organizzazioni di sicurezza, sostiene Mitrany, contribuirebbe di più al mantenimento della pace e della stabilità internazionali. I cambiamenti pacifici non arrivano attraverso modifiche alle frontiere bensì grazie ad azioni che le superino, aggirando la sovranità nazionale, per quanto in una nuova accezione la parola *sicurezza* continua ad avere senso, laddove non la si intenda più nei termini soliti quali l'inviolabilità della frontiera, la sacralità del territorio da difendere schierati in armi; la sicurezza è data da una complessiva area di pace garantita da regole e istituzioni condivise.

Lo stesso coordinamento degli istituti funzionali sorgerà gradualmente, coerentemente al dettato funzionalista per cui "la forma segue la funzione"; si tratta qui della premessa centrale dell'ingegneria istituzionale propria delle organizzazioni internazionali: essa richiede che la cooperazione funzionale per soddisfare certi bisogni preceda i provvedimenti di carattere politico, le prescrizioni e le limitazioni, insomma i regolamenti formalizzati.

La creazione di nuove istituzioni ha senso nella misura in cui esse si caratterizzano come la risposta più efficiente per la soluzione dei comuni problemi individuati.

Si tratta d'altronde di un'argomentazione che ha costituito la base del famoso principio di sussidiarietà, poiché si persegue la strategia operativa più funzionale (vale a dire la più efficiente) in settori specifici, da attuare attraverso la cooperazione regionale, senza alcuna influenza di carattere politico o pretesa di direzione da parte di una autorità appunto "politica" in senso classico.

Sempre Mitrany afferma che *"...Integration in functionalist terms is a depoliticised and continuous broadening of cooperation in technical policy fields. The central idea is that common problems may only be solved with transnational solutions. Integration may start at the least common denominator in any sector. Yet as a consequence of the successful cooperation or the technical necessity, the member states see the need to tackle common*

problems in other policy areas as well and thus expand their cooperation...”³².

Il riferimento alle teorie di Mitrany non appare fuori luogo se si considerasse che la sua impostazione è stata poi ripresa e sviluppata da un altro importante autore quale Ernst Bernard Haas, il quale, da scienziato politico, ha fornito contributi decisivi nel campo degli studi sulle relazioni internazionali.

Il citato autore ha puntato molto sul tema³³ che si discute, specie se si pensa allo sviluppo del dibattito attorno al concetto di Stato regolatore, che si limita a fare l'arbitro senza intervenire con politiche invasive, da cui la convinzione, pur affievolita nel pensiero successivo di Haas, che i destini dell'umanità saranno retti piuttosto su logiche di governo tecnico posto il declino delle grandi narrazioni politiche³⁴.

D'altronde il punto sottolineato da Mitrany sembra essere di stretta attualità se si considerassero gli esiti politici vissuti a livello europeo nel corso della crisi economica e politica del 2011: a fronte della crisi del modello nazionale tradizionale e della *governance* politica delle istituzioni europee, per risolvere i pericolosi vuoti decisionali, il fattore tecnico ha avuto un ruolo determinante rispetto a quello politico.

Il ruolo della Banca Centrale Europea guidata prima da Jean Claude Trichet e da Mario Draghi dopo, ha avuto un ruolo guida laddove il vuoto e l'empasse politica di fatti impediva efficaci scelte e rapide decisioni.

Lo stesso è avvenuto a livello nazionale nei Paesi che più sono stati esposti alla crisi anche per l'incapacità del governo politico quali l'Italia e la Grecia che tentano di affrontare gli eventi affidandosi a governi di natura tecnica come quelli guidati da Mario Monti e Lucas Papademos, entrambi già impegnati in istituzioni internazionali quali la Commissione Europea e Banca Centrale.

Tuttavia, bisogna con forza sottolineare che questi fenomeni non possono che rappresentare una fase transitoria di emergenza, che deve al più presto lasciare spazio ad un serio progetto politico di rilancio sia a livello nazionale sia europeo e che le élites politiche dovrebbero sentire come ineludibile urgenza; senza una definizione dell'orizzonte da raggiungersi attraverso un cammino definito e condiviso, nessuna società politica o civile può tenersi ed è destinata senza dubbio all'implosione, alla prevalenza di interessi particolari, vuoti nazionali vuoti relativi a gruppi di interesse di matrice economica, religiosa o etnica, capaci di innescare logiche di conflitto e disgregazione.

³² D. Mitrany "A working peace system. An argument for the functional development of international organization", London. 1943

³³ Si veda per esempio Ernst B. Haas, "Beyond the Nation State", Stanford, Stanford Univ. Press, 1964.

³⁴ Sono parole di Haas, significativamente assonanti con la concezione postmoderna sviluppata nella "Fine delle grandi narrazioni" da J.F. Lyotard.

Tuttavia, riprendendo quanto detto, Haas si spinge oltre, rispetto a Mitrany, puntando l'accento sulla qualità intrinsecamente regionale di sviluppo delle istituzioni, trasformando così la visione tecnocratica di Mitrany in una concezione politica/economica nella quale la cooperazione sia possibile sulla base di interessi ultrastatali, affermando che l'integrazione e la stabilizzazione di una regione corre sulla liberalizzazione dei flussi di merci, investimenti e persone attraverso i confini prima inaccessibili.³⁵

Riportando il quadro teorico al caso della Comunità Energetica, sembra possibile confermare la convinzione che istituzioni di coordinamento regionale possano svolgere un ruolo di guida in direzione di una progressiva integrazione delle aree interessate; attraverso un aumento del livello delle interazioni, interi ambiti di gestione dei problemi comuni potrebbero gradualmente passare dalle competenze dello Stato nazione verso la giurisdizione di organismi sovranazionali.

E.B. Haas afferma, dunque, che “...*political actors are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new and larger centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national-states...*”³⁶.

Un altro aspetto cruciale riguarda la questione del funzionamento dell'effetto *spill-over*, da un settore iniziale di intervento tecnico, come l'energia, appunto, verso altri settori anche di maggiore rilevanza politica come è tipico di questa prospettiva che vuole, sotto la guida di un'autorità sopranazionale vedersi allargare l'ambito di cooperazione da campi tecnici e depoliticizzati ad aree dal forte contenuto politico e sociale.

Effettivamente, il funzionamento del meccanismo di *spill-over* rappresenta il punto più sensibile della teoria, in quanto l'innescarsi di tale virtuoso effetto non è né scontata né automatica: è pur vero che questo è il tratto decisivo dell'impostazione teorica che si esamina per cui, verificare l'efficacia di tale processo, rappresenta il tratto analitico per valutare il successo o il fallimento dell'intero complesso.

Nel caso dell'Unione Europea, seppur diverse sensibilità raccolgono diverse conclusioni, il processo di diffusione delle procedure e regole comuni può dirsi attuato assieme con una importante, seppur parziale, costruzione istituzionale: per quanto riguarda le dinamiche nella Comunità energetica, sia anche a causa della relativa giovinezza dell'esperienza, dovrà valutarsi la capacità di successo del citato processo di *spill-over*.

Certo nel caso di specie, si potrebbe riporre fiducia nell'efficacia di un fattore

³⁵ Stephan Renner, *The energy community of South East Europe: a neo-functional project of regional integration*. European Integration online Papers, feb. 2009, pag. 3

³⁶ Ernst B. Haas, *International Integration: the European and the Universal Process*, in *International Organization* 15.3, pagg. 366-377.

potentissimo che dovrebbe addurre gli Stati membri ad adoperarsi attorno ai fini del Trattato, e che ritorna continuamente in tutti i documenti dell'Unione: la prospettiva, fortemente agognata dagli Stati coinvolti nel processo della Comunità Energetica, di entrare a pieno titolo come Stati membri della Unione Europea.

Paragrafo 4) Definire il quadro teorico nel quadro degli accordi istitutivi della Comunità: i Memorandum of Understanding, il Trattato istitutivo, l' *Acquis Communautaire*, le Istituzioni.

Considerati, dunque, gli aspetti esaminati da correlare con il quadro proprio dell'area balcanica, si potrebbero valutare le affinità di tale assetto teorico con la concreta base istituzionale di cui, attraverso atti ufficiali, la Comunità Energetica si è dotata a partire dai Memoranda d'Intesa.

Come già detto, il primo atto formale nel quale concretamente si pone la discussione sul mercato integrato regionale e sulle sue istituzioni di regolazione è il Memorandum of Understanding "*On the Regional electricity market in South East Europe and its integration into the European Union internal electricity Market*".

Il documento in questione è stato sottoscritto dai Ministri di Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Romania, Turchia, Jugoslavia e Macedonia e dal rappresentante ONU per i Kosovo in qualità di parti aderenti, e dal vice presidente della Commissione Europea insieme al Coordinatore del Patto di Stabilità in qualità di *sponsors*, ed infine dai rappresentanti di Austria, Ungheria, Italia, Moldavia e Slovenia in qualità di paesi osservatori.

Il Memorandum costituisce la prima formalizzazione degli obiettivi che il progetto si propone di raggiungere, a partire dalla necessità di istituire un mercato regionale dell'energia nell'Europa sudorientale in vista di una successiva integrazione nelle strutture dell'UE, dalla necessità di una collaborazione dei paesi dell'area con l'UE e fra di loro, la costituzione di un mercato regionale integrato dell'energia e la stabilizzazione politica dell'area.

Il memorandum del 2002 contiene, già nell'*incipit*, come dichiarazione d'intenti, l'esplicitazione concisa degli obiettivi da perseguire ovvero la liberalizzazione del mercato elettrico e del gas, la creazione di autorità nazionali indipendenti di settore, promuovere l'*unbundling* delle società nazionali dell'elettricità e del gas che siano ancora verticalmente integrate attraverso la creazione di operatori di trasmissione nazionali per i mercati energetici (TSO). Ulteriormente alle parti veniva chiesto di stabilire regole comuni di trasmissione,

distribuzione, fornitura e (per il gas) stoccaggio in modo da facilitare la cooperazione negli scambi internazionali di energia.

Sul punto, veniva individuato, quale nodo focale, la necessità di stabilire condivisi codici di rete e comuni parametri commerciali e tecnici, regolare l'accesso libero alle reti da parte di parti terze assieme a riforme delle tariffe.

Il documento altresì rileva in modo inequivoco che la necessità di creare opportunità di scambio intraregionale soddisferebbe la domanda energetica dell'area più concretamente; ciò infatti permetterebbe investimenti indotti da dinamiche fluide di scambio di beni e servizi, evitando la creazione di monopoli nazionali, regionali o subregionali³⁷, mettendo subito in chiaro che, tra le condizioni primarie, c'è la preoccupazione di evitare irrigidimenti verticali di settore.

Si tratta dunque di istituire un mercato regionale integrato dell'elettricità nell'Europa sudorientale basato sui principi espressi dalla Direttiva sull'elettricità e dagli altri provvedimenti legislativi relativi al Mercato Interno dell'Energia dell'Unione Europea già prima definito in un concetto quale *acquis communautaire*.

La finalizzazione degli obiettivi citati richiederà alle parti di creare una serie di istituzioni che consentano, a partire dalla riorganizzazione nazionale, di conseguire lo scopo: queste istituzioni sono espressamente definite quali:

- **...A State Energy Authority...**, ossia un ente pubblico dipendente dal ministero competente che dovrà, a partire dal giugno del 2003, assicurare le forniture energetiche in condizioni di sicurezza ed a prezzi competitivi, oltre a forniture di servizi per la tutela degli utenti;
- **...An Electricity Regulatory Authority...**, e cioè un'autorità di controllo indipendente dalle compagnie elettriche che svolga un continuo monitoraggio della situazione al fine di assicurare una reale concorrenza, condizioni non discriminanti ed efficienza in senso generale del mercato e del sistema di trasporto e distribuzione, tutto all'insegna della trasparenza e dell'obiettività delle tariffe: viene inoltre esplicitamente indicata la questione dell'*unbundling*, che abbiamo già segnalato in precedenza, e che dovrà assicurare la divisione delle competenze tra produzione, distribuzione, fornitura ed autorità di controllo, al fine evidente di scongiurare posizioni dominanti e di abuso, fermo restando l'opzione fondamentale del libero e non discriminatorio accesso di tutti gli eventuali *stakeholders* al network.

³⁷ *The Athens Memorandum 2002*, pag. 3.

Vengono infine stabilite le competenze separate dei *Transmission System Operators* e dei *Distribution System Operators*, che riguardano i due assi portanti del sistema, appunto, di trasporto e di distribuzione delle materie, che non devono in alcun caso essere accentrati nelle mani di una entità unica.

Il resto del Memorandum, che, bisogna dirlo, non costituisce quadro giuridico vincolante, quale sarà in seguito il successivo Trattato costitutivo della Comunità Energetica del 2006, prosegue nella delineazione del funzionamento del mercato e soprattutto riporta, *in nuce*, quelle che saranno le istituzioni preposte al suo funzionamento, controllo e gestione.

Questo progetto di cooperazione, nato come incentrato sul mercato elettrico, verrà in seguito esteso anche al settore del gas naturale con il secondo Memorandum, sottoscritto nel dicembre del 2003; in breve, con i detti Memoranda, i Paesi sottoscrittori si sono impegnati ad adottare una normativa compatibile con quella europea nei settori del gas e dell'elettricità e nello specifico, adottare istituzioni di funzionamento di mercato quali le autorità, gli operatori di sistema di trasporto (TSOs) a partire dal giugno 2003, operatori del sistema di distribuzione (DSOs) dal gennaio del 2005 e di aprire i loro mercati dell'elettricità dal 2015.

Bisogna specificare che tali documenti di intesa, non costituivano accordo vincolante ma erano intesi quali dichiarazioni di intenti che le parti riconoscevano di dover porre quale orizzonte del loro immediato futuro.

Tuttavia, già nel Memorandum di Atene del 2003 era insito l'impegno delle parti a sostituire questi documenti di massima con degli accordi legalmente vincolanti, esprimendo così la volontà di passare a breve alla costituzione di un quadro normativo che imponga obblighi precisi agli stati al fine di rendere realmente operativo il progetto della Comunità Energetica.

La concretizzazione di tali aspettative fu poi effettivamente conseguita con la firma, il 25 di ottobre del 2005, del Trattato che istituisce la Comunità Energetica.

Si tratta di un fatto di assoluto rilievo sia per l'Unione Europea che per i Paesi dell'area; da una parte infatti l'Unione, nella fase negoziale farà esplicito riferimento al modello della CECA, che fu alla base della costituzione stessa della Comunità Europea, e dall'altro lato, questo Trattato è il primo accordo legalmente vincolante che quegli Stati e quei territori, usciti da poco da una terribile guerra, decideranno di sottoscrivere con obiettivi chiari di integrazione di mercati e regole.

Dunque, ciò che fu sancito con il Trattato rappresentò di fatto il culmine di un lavoro politico e diplomatico che vide indubbiamente tra i protagonisti la Commissione europea: l'effetto è stato quello di riprodurre le istituzioni basilari della costruzione della stessa Europa

al di fuori dei propri confini.

Il Trattato che costituisce la Comunità energetica non solo ha rappresentato un successo europeo ma una importante pietra miliare nel processo di stabilizzazione dell'area in quanto si tratta del primo accordo con effetti giuridici vincolanti sottoscritto dopo la triste pagina dei conflitti regionali degli anni novanta.

Il Trattato che costituisce la “Comunità Energetica del Sud Est Europa” è entrato in vigore il 1 luglio del 2006, con l'intento esplicito di incorporare l'Europa sudorientale nel mercato interno dell'energia della UE, nell'ambito di un quadro giuridico che persegue l'obiettivo di creare uno stabile quadro normativo ed economico tale poter attrarre investimenti nelle reti del gas, della produzione elettrica, delle reti di trasmissione e distribuzione, creare uno spazio unico di regolazione per gli scambi energetici, sviluppare la sicurezza dell'approvvigionamento dello spazio comune, migliorare la situazione ambientale in merito alle reti energetiche e alla efficienza, aumentare il ricorso a energie rinnovabili, e pianificare le condizioni per lo scambio dell'energie nello spazio di regolazione unico, sviluppare reti energetiche in un mercato competitivo in un ottica regionale e sfruttare così le economie di scala

I principi fondamentali cui le parti decidono da ora di attenersi riguardano l'estensione dell'*acquis communautaire* relativamente ad energia, ambiente, energie rinnovabili e concorrenza, la costituzione di uno specifico quadro giuridico che garantisca il funzionamento di una rete di mercati energetici, e finalmente l'abbattimento delle frontiere interne per la costituzione di un unico mercato dell'energia.

Il Trattato sancisce il ruolo direttivo della Commissione europea e si sforza di scongiurare ogni forma di discriminazione, nel pieno rispetto delle prerogative delle parti firmatarie.

Il Titolo II è tutto dedicato all'aspetto centrale del progetto, e cioè appunto all'estensione dell'*acquis*³⁸, ossia della legislazione invalsa sul territorio dell'Unione relativamente alle questioni in oggetto, verso tutti i Paesi che sottoscrivono il Trattato e come preconditione di un eventuale passaggio allo status di membri; i capitoli II, III, IV e V illustrano con chiarezza le disposizioni cui adeguarsi e i tempi entro i quali farlo (vedi l'Annex III del Trattato), e rispettivamente a:

- l'energia, in relazione alle due Direttive del 2003 e al Regolamento

1228/2003/EC;

- l'ambiente e l'inquinamento, con esplicito riferimento al Protocollo di Kyoto e alla Direttiva del Consiglio 96/61/EC riguardante la prevenzione ed il controllo dell'inquinamento, in relazione alla Direttiva del Consiglio 85/337/EEC modificata dalle Direttive 97/11/EC e 2003/35/EC del Parlamento Europeo, la Direttiva 1999/32/EC, la Direttiva 2001/80/EC e l'articolo 4(2) della Direttiva 79/409/EEC;
- la concorrenza, che rimane un punto centrale in tutta l'architettura del Trattato, per cui si segnalano le incompatibilità: divieto di porre ostacoli alla concorrenza, lotta agli abusi di posizione dominante e diffida dall'operare qualunque intervento pubblico che favorisca alcuni dei sottoscrittenti a danni di altri;
- infine, anche in merito alle fonti rinnovabili si rimanda alle norme in vigore nell'Unione, e segnatamente la Direttiva 2001/77/EC e quella 2003/30/EC, questa ultima relativa alla promozione dell'impiego dei biocarburanti per il trasporto.

In relazione agli obiettivi posti, le istituzioni comunitarie hanno il compito di verificare che le parti abbiano realmente raggiunto la compatibilità normativa secondo degli *standard* minimi applicabili ovvero qualsiasi sistema standard tecnico che viene applicato all'interno della Comunità europea, ed è necessaria per il funzionamento dei sistemi di rete in modo sicuro ed efficiente, compresi gli aspetti di trasmissione, collegamenti transfrontalieri, la modulazione e la sicurezza generale del sistema tecnico standard forniti dal *European Committee for Standardization (CEN)*, dal *European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC)* o analoghi organismi normativi ovvero emanate dalla *Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE)* e dalla *European Association for the Streamlining of Energy Exchanges (Easeegas)* per l'impostazione di comuni regole pratiche commerciali³⁹.

L'applicazione delle disposizioni in oggetto verrà monitorata dalla Comunità Energetica in relazione sia al quadro istituzionale che si va a costruire che alle specifiche *performances* di ciascuna parte contraente.

Dopo avere, al Titolo III, messo in chiaro l'orizzonte geo-politico di applicabilità dei provvedimenti, ovvero l'ambito giuridico delle parti contraenti oltre all' Austria, Grecia, Italia, Slovenia ed Ungheria, anche allo scopo di facilitare invio e trasporto transfrontaliero dell'energia, il Trattato prosegue con l'enunciazione di ulteriori obblighi cui, oltre alla parificazione all'*acquis*, i Paesi firmatari convengono di adempiere:

³⁹ Trattato che istituisce la Comunità energetica del Sud Est Europa, pag. 8.

- istituire norme comuni per il funzionamento dei mercati nazionali dell'elettricità, migliorare la raccolta dei pagamenti dei servizi (in questo caso la fornitura di elettricità), stabilire meccanismi per la gestione delle situazioni di crisi, con relative misure di salvaguardia⁴⁰;
- istituzione del mercato regionale dell'elettricità medesimo, con la proibizione di introdurre dazi doganali o ogni altra forma di tassazione o restrizione per lo scambio di energia, stabilire regole comuni per il commercio con Paesi terzi;
- apertura dei mercati dopo un adeguato periodo di transizione.

Nel complesso, e riassumendo, la prima parte del Trattato definisce i compiti della Comunità Energetica, ben specificando che la creazione di un quadro normativo stabile per il mercato, la creazione di un unico e regolamentato spazio per il commercio dell'energia, sono precondizioni per migliorare la sicurezza e affidabilità delle forniture e produrre un quadro normativo per le connessioni con le riserve di gas del Caspio, del Nord Africa e del Medio Oriente⁴¹, migliorare infine gli standard ambientali e sviluppare la concorrenza sul mercato, senza trascurare gli obblighi di mutua assistenza in caso di rottura o interruzione della rete.

A questo scopo sono stati istituiti cinque organi istituzionali, le cui strutture organizzative sono in larga parte simili a quelle già esistenti nell'UE, per il governo della Comunità Energetica: il Consiglio dei Ministri, il Gruppo Permanente di Alto Livello (PHLG), il Comitato di Regolamentazione, due Fora permanenti, uno per l'elettricità e un altro per il gas naturale, ed infine una Segreteria con sede a Vienna.

Il Consiglio dei Ministri ha la responsabilità del perseguimento degli obiettivi del Trattato, e precisamente stabilisce le linee guida generali delle politiche da adottare, decide le Misure da adottare e, tramite Atti Procedurali, si occupa del conferimento di poteri al PHLG, al Comitato di Regolamentazione e alla Segreteria.

L'organo è composto da un rappresentante per ciascun Paese e due rappresentanti della Comunità Europea, con la possibilità che un altro rappresentante senza diritto di voto per ogni parte possa partecipare ai *meetings*.

Esso stabilisce inoltre le proprie regole interne tramite appositi Atti Procedurali ed è previsto che la Presidenza sia tenuta a turno da ciascuna delle parti, coadiuvata da un rappresentante della Comunità Europea: la vicepresidenza è invece tenuta da un rappresentante della Presidenza entrante.

Alla Segreteria è demandato il compito di preparare gli incontri, non meno di uno ogni

⁴⁰ Trattato che istituisce la Comunità energetica del Sud Est Europa: Artt. 36-39.

⁴¹ Trattato che istituisce la Comunità energetica del Sud Est Europa: Art. 2.

sei mesi, allo scopo di stabilire l'agenda delle azioni da prendere.

Il Gruppo Permanente di Alto Livello ha il compito di preparare i lavori del Consiglio, gestisce le richieste di assistenza tecnica da parte di finanziatori ed istituti finanziari; si occupa di compilare rapporti sui progressi delle attività per il Consiglio, può a sua volta emettere atti procedurali che non tocchino però il conferimento di poteri o di compiti specifici per gli altri organi, e soprattutto verifica le procedure di assimilazione dell'*acquis* sulla base dei rapporti periodici redatti dalla Commissione; la sua composizione è speculare a quella del Consiglio, con un rappresentante per ogni parte contraente e due della Comunità Europea, e, come quest'ultimo, adotta regolamenti interni; il Gruppo Permanente di Alto Livello è convocato dalla Presidenza, che lo presiede secondo le medesime modalità stabilite per la presidenza del Consiglio. I *meetings* sono preparati dalla Segreteria.

Il Gruppo di Alto Livello assume una posizione simile a quella del Coreper e di altri organi preparatori previsti dal sistema istituzionale dell'Unione.

L'idea era quella di creare una struttura istituzionale che abbia la possibilità di favorire uno scambio sovranazionale attraverso una interazione informale e flessibile nonostante l'inquadramento istituzionale.

Diversamente dal Coreper, tuttavia, i Membri del Gruppo permanente di alto Livello non hanno sede a Vienna, la frequenza dei *meetings* è minore e quindi le possibilità di poter vedere diffondersi le occasioni di discussione anche su argomenti correlati a quelli esplicitamente previsti dal trattato sono minori.

In ultimo, il Comitato di Regolamentazione è l'equivalente del Gruppo Europeo di Regolamentazione per l'Elettricità ed il Gas (ERGEG) all'interno dell'UE, un gruppo di consulenza costituito da autorità nazionali indipendenti per la regolamentazione.

Questo organo si occupa di fornire assistenza al Consiglio ed al PHLG sui dettagli dei regolamenti ed emana delle Raccomandazioni per la composizione di dispute transfrontaliere tra due o più Paesi, quando vengano segnalate da uno qualunque di essi, ed in genere dell'attuazione di misure autorizzate dal Consiglio; è composto da un rappresentante degli enti di regolamentazione dell'energia per ciascun Paese, ed il suo ruolo è di capitale importanza sul versante delle strategie per evitare irrigidimenti del mercato e per l'analisi tecnica dell'implementazione delle attività comunitarie, in quanto, in corrispondenza a quanto si verifica all'interno del mercato europeo con l'attività del Gruppo Europeo di Regolamentazione per l'Elettricità ed il Gas, che è un organo di regolazione ma anche di pressione e negoziazione nei confronti degli stati e degli apparati industriali, il comitato di regolazione assume analogo ruolo nei confronti degli stati membri e degli interessi nel

mercato.

Il Comitato di Regolamentazione appare ancora più importante poiché misura l'effettivo impatto che l'introduzione del Trattato ha da subito avuto: infatti, proprio dal Trattato nasceva l'obbligo per i partecipanti di istituire Autorità indipendenti di regolazione del mercato interno che avrebbero poi preso parte ai tavoli del Comitato.

La nascita di tali agenzie tecniche, rappresenta un aspetto proprio e tipico della costruzione istituzionale funzionalista dato che permette, come avviene nell'esperienza dell'Unione, la trattazione tecnica delle questioni poste a base delle conseguenti decisioni strategiche e politiche condivise.

In ultimo sono istituiti due Fora, uno per l'elettricità e l'altro per il gas, che hanno funzione di organismi consultivi, ed infatti sono composti da rappresentanti di tutti gli *stakeholders* dei mercati coinvolti, dai rappresentati dell'industria fino ai consumatori, con ruolo quindi di consiglieri presso la Comunità Energetica.

La loro funzione è quella di eliminare eventuali problemi nascenti dalla mancanza di *governance* decentrata e diffusa senza tuttavia correre il rischi di diventare loro stessi accentratori delle decisioni

I Fora sono entrambi presieduti da rappresentanti di membri della Comunità Energetica e le conclusioni sono adottate a votazione e trasmesse al PHLG e hanno sede ad Atene.

Infine, la Segreteria della Comunità, che si è convenuto di domiciliare a Vienna, fornisce supporto amministrativo per tutti gli altri organismi ed è in pratica il principale responsabile dell'esecuzione delle disposizioni.

L'istituzione ha il compito del controllo dell'implementazione degli obblighi derivanti dal Trattato e produce annualmente un rapporto per il Consiglio, oltre a fornire assistenza ai finanziatori; è composto da uno staff selezionato da un Direttore che viene nominato con atto procedurale dal Consiglio, il quale stabilisce anche le regole e le procedure per la selezione, il reclutamento e il lavoro dello staff, oltre a vigilare sull'equilibrio geografico dei componenti, visto il delicato ruolo di imparzialità a cui questo è chiamato.

Con un bilancio complessivo di circa 3 milioni di euro l'anno, la Segreteria monitora l'attuazione degli obblighi derivanti dal Trattato ed esegue tutte le attività operative ricevute da altri organismi.

La Segreteria ha anche un ruolo di coordinamento e aggiornamento della stato di implementazione delle attività, fornendo il quadro necessario e le azioni che le parti dovrebbero sostenere al fine di dare completa attuazione agli obiettivi convenzionali.

La Segreteria, dunque, sembra aver preso il posto di guida che durante il processo di Atene è stato della Commissione.

Alla data della stesura del presente lavoro non è ancora chiaro se e in che misura le competenze della Segreteria nel futuro saranno estese; tuttavia, sembra che tale Istituzione stia da ultimo rafforzando la propria attività e capacità di interazione con gli stati membri, oltre che con la stesura di piani e programmi anche con la stipula di Memoranda di assistenza tecnico-legislativa al fine di seguire il processo di recezione della normativa di derivazione comunitaria⁴².

Ciò richiederebbe un consenso tra tutte le parti della Comunità dell'Energia attraverso una procedura di voto complicata anche dagli equilibri che si verrebbero a discutere.

Nell'ottobre 2007, a seguito del Memorandum of Understanding "*on Social Issues in the context of the Energy Community*", le parti sottoscrittrici hanno inoltre convenuto di dover istituire un Forum specifico nel quale discutere gli aspetti sociali che le riforme del mercato elettrico potrebbero comportare.⁴³

Il Forum così costituito nasce dall'esigenza avvertita dagli stessi sottoscrittori del Trattato: infatti, "*...The Signatories note that economic development and social progress are mutually supportive and should go hand in hand. It is understood that a successful reform of the energy market will increase market efficiency and will contribute to the improvement of living and working conditions of the people. The Signatories recognize the necessity to monitor the working conditions and the social and employment impact of the implementation of the Treaty establishing the Energy Community. In parallel, the Signatories recognize the need that major social consequences of the implementation of this Treaty are also to be faced....*"⁴⁴.

⁴² Per esempio, il Segretariato ha firmato Memorandum of Understanding con diversi paesi membri tra cui Kosovo, Macedonia e Moldavia al fine di poter intervenire per poter seguire da più vicino il processo di ricezione dell'acquis e dare slancio alla attività comunitaria nel quadro di un più generale approccio che il Segretariato ha preparato e definite come "*implementation partnership*" su sollecitazione del Permanent High Level Group (PHGL) del marzo 2011. Nel Gennaio del 2012 la prima missione del Segretariato in tal senso orientata si e' svolta in Macedonia: i funzionari della Comunità hanno discusso, approfondito e suggerito spunti ai corrispettivi colleghi della Autorità energetica macedone il tema di tariffe, mercato, regole.

⁴³ Memorandum of Understanding "*on Social Issues in the context of the Energy Community*" dell 18 ottobre 2007 Punto 9

⁴⁴ Memorandum of Understanding "*on Social Issues in the context of the Energy Community*" dell 18 ottobre 2007 Punto 1

Tabella 3. Le Istituzioni della Comunità Energetica del Sud-Est Europa



Cogliere la necessità di occuparsi della dimensione sociale della Comunità potrebbe rappresentare il primo effetto del funzionamento dell'effetto *spill over* che sarebbe l'indice del successo dell'iniziativa.

Paragrafo 5). Dinamiche attuali di mercato

Le politiche definite devono applicarsi ad un ambiente quale è quello energetico dei Balcani, attualmente molto diverso dal modello verso cui la Comunità è orientata per questioni interne al mercato che bloccano di fatto la creazione del mercato comune come inteso dalle volontà dei sottoscrittori del Trattato della Comunità.

Tali aspetti, lungi dall'essere solo questioni tecniche, appaiono interessanti sia perché basilari rispetto alla stessa valutazione di efficacia dell'azione comunitaria, sia perché utili a definire la forma di mercato che si vuole impiantare nell'eventuale prossimo mercato unico energetico dell'area.

La formazione del mercato non rappresenta solo aspetti economici, normativi o giuridici ma la struttura di queste relazioni è destinata ad avere un impatto su una serie di dimensioni più ampie, quali l'ambiente, i consumi, lo sviluppo industriale e fin anche sugli aspetti sociali.

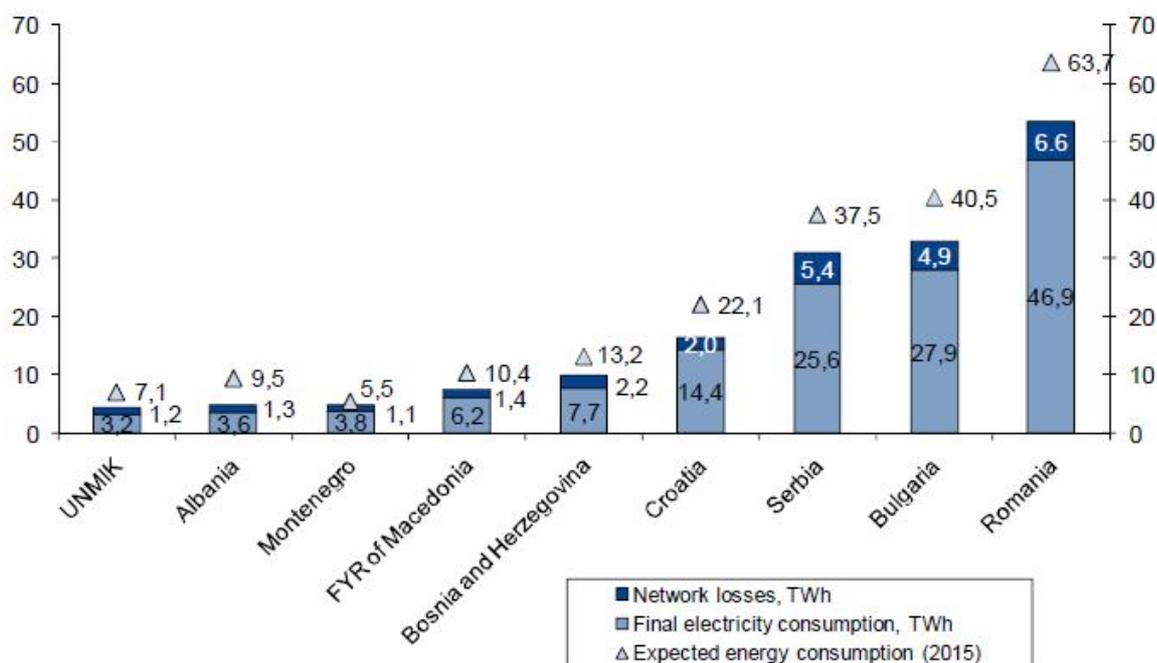
A ben vedere, infatti, il modo in cui viene strutturato il concepire la produzione e lo scambio, in questo caso di energia, determina tutto il resto ed anche i modi di essere degli attori di un sistema o gli effetti che vi si generano.

Lasciando ulteriori valutazioni sul tema al prosieguo, serve individuare che, a differenza degli auspici che vogliono l'instaurarsi di un mercato libero, la situazione attuale è dominata, con la parziale eccezione della Romania, dalla presenza di attori monopolistici rappresentati da società partecipate dallo stato che sono anche gli unici produttori di energia e dunque, ostacolo alla creazione di un mercato integrato, libero e accessibile.

Anche la distribuzione e la fornitura sono attività generalmente svolte da una singola società anche se alcuni piccoli distributori sono presenti in qualche contesto.

I mercati attuali, seppur in crescita, risultano essere molto piccoli e con grandi percentuali di perdite nella trasmissione di rete.

Tabella 4: consumi, proiezioni di consumo e dispersioni di rete



Source: Energy in the Western Balkans, IEA 2008; Eurostat for Bulgaria and Romania; Pöyry EurECa analysis

Ciò produce una grande inefficienza considerato che una parte considerevole della energia prodotta non arriva al consumatore finale per la scarsa affidabilità delle infrastrutture: nel Kosovo, dove questo fenomeno è più evidente rispetto ad altre situazioni, si registrano perdite per il 37% con una media generale nell'area del 23%.

Il problema è ben evidente se si considera che la Banca Mondiale⁴⁵ ha calcolato che il processo di efficienza energetica, se correttamente attuato, potrebbe portare ad un risparmio annuo del 15%-20% al 2020 con effetti benefici sul sistema.

Il fenomeno comporta altresì che il mercato balcanico possa registrare i più alti tassi di intensità energetica e questo, non perché gli utenti finali richiedano o usino più energia rispetto alla media OECD alla quale viene equiparata, ma perché le perdite si associano al consumo, rendendo altamente inefficiente il sistema nel complesso.

Come detto in precedenza, i Balcani presentano anche una situazione di grave dipendenza dall'importazione energetica: dei paesi sottoscrittori, solo la Bosnia-Erzegovina e Bulgaria sono

⁴⁵ Si rinvia sul punto al Report preparato nel 2010 da un pool di società di consulenza su commissione della la Comunità Energetica "South East Europe Wholesale Market Opening" 2010

esportatori di energia⁴⁶ e tutti gli altri sono importatori netti. Ovviamente, sul versante del gas naturale, non essendovi significative fonti, ogni paese è dipendente dalle importazioni.

Il tema della produzione di energia nella regione è molto sensibile anche considerato le chiusure di alcune centrali nucleari a cui la Bulgaria è stata costretta per ragioni di sicurezza in previsione del suo ingresso nell'Unione⁴⁷.

La possibilità di installare nuova potenza è di fondamentale importanza al fine della creazione di un mercato integrato e sicuro nel quale sia possibile bilanciare correttamente gli scambi anche a seconda della richiesta che, nel quadrante balcanico, vede picchi stagionali diversi: inoltre, la disponibilità di energia quale fonte continua e sempre certa, è un chiaro fattore di crescita e sviluppo sia dal versante meramente economico che da quello umano.

Ciò è tuttavia impedito da alcuni fattori che sono già emersi e da altri che si devono sottolineare.

Il Segretariato, analizzando lucidamente la situazione nel suo discussion paper del settembre 2011 "*Policy Aspect of Wholesale market opening in the Energy Community*", avverte che gli *incumbents* pubblici attivi nella produzione sono concentrati e gestiti con un concetto ancora legato alle dinamiche di fornitura centralizzata e creano un impedimento all'accesso nel mercato, imponendo la loro posizione dominante⁴⁸, definendo tariffe non di mercato.

Essendo inoltre la produzione dedicata esclusivamente alle necessità nazionali, potenziali investitori sono scoraggiati ad intraprendere nuove attività anche perché proprie iniziative sarebbero frustrate da una concorrenza non corretta, che si avvantaggia spesso con aiuti di stato conferiti a impianti di produzione sempre più tecnologicamente obsoleti e non produttivi.

Per l'effetto, non essendoci un *surplus* energetico nella generazione capace di creare un mercato liquido tale da adattarsi alle richieste degli utilizzatori, non esiste neanche un radicato mercato regionale transfrontaliero.

A ciò si deve aggiungere che gli scambi sono altresì resi più difficoltosi dal regime di licenze tuttora vigente, che rappresenta una vera e propria barriera all'accesso al mercato⁴⁹.

⁴⁶ Tra l'altro a causa del rigido inverno del 2012 che ha visto le temperature scendere sotto le medie stagionali la Bulgaria ha inteso sospendere in data 10 Febbraio le esportazioni di energia verso l'estero al fine di soddisfare la crescente domanda interna: considerando la necessità di importazione dei paesi vicini ciò ha creato uno scompenso e una scarsità di riserve nell'area facilmente immaginabile. Si rimanda a <http://english.ruvr.ru/2012/02/10/65735357.html>

⁴⁷ Nel 2006 la Bulgaria ha chiuso le attività di produzione della centrale di Kozloduy con immediati effetti sulla diminuzione di energia disponibile nella regione e conseguente aumento del prezzo che è passato da 0,2/05 Eurocents del 2004 a 0,8/0,11 Eurocents del 2007.

⁴⁸ La posizione dominante viene definita quale quella situazione in cui una impresa con la sua potenza economica riesce per un consistente periodo di tempo ad ostacolare la concorrenza effettiva nel mercato preso in considerazione (c.d. mercato rilevante sia dal punto di vista della dimensione geografica che del prodotto), riuscendo a comportamenti non condizionati da concorrenti, clienti e consumatori. Si rinvia a G. Tesoro "*Diritto Comunitario*", Cedam, 2003.

⁴⁹ Le licenze sono rilasciate dalle autorità del luogo dietro il pagamento di una tassa annuale: la procedura non è la stessa nei differenti paesi e il tempo del rilascio varia dai 30 ai 180 giorni. Nel caso della Bosnia-Erzegovina la legge

Uno studio⁵⁰ presentato dal South Eastern Europe Electrical System Technical (SEETEC) Support Project ha identificato questo aspetto come uno dei più problematici e ostativi per i *traders* intenzionati ad immettersi nel mercato balcanico: addirittura lo stesso studio ha evidenziato che, al momento della stesura del rapporto, non esisteva nella normativa di molti stati neanche una distinzione tra *traders*, coloro che si occupano dei trasferimenti e vendita nel mercato *wholesale*, e *suppliers* ovvero coloro che riforniscono gli utenti finali.

Esiste un problema molto importante da questo punto di vista: la trasmissione e la distribuzione dell'energia, sia elettrica che del gas naturale, avviene attraverso una rete che rimane singola anche in regime di mercato libero.

Di fatto non è ragionevole né economico costruire tante reti quanti sono i distributori per cui le infrastrutture devono considerarsi dei “monopoli naturali” che restano tali anche in regime concorrenziale: per l'effetto, dovrà essere necessario distinguere la gestione delle reti dalle altre attività legate al processo economico energetico, che sono invece gestibili in modalità concorrenziale e di mercato⁵¹, dando la possibilità tutti i richiedenti di poter accedere all'utilizzo della infrastruttura con modalità chiare, trasparenti e non discriminatorie.

Se così non fosse, si darebbe la possibilità di creazione di posizioni dominanti per cui il titolare del monopolio potrebbe costituire rendite che renderebbero inefficiente il sistema con effetti distorsivi sui prezzi a scapito del consumatore.

Rinviando a breve il discorso sui prezzi nel contesto balcanico, la teoria che fonda questo ragionamento altresì denuncia il monopolio delle reti poiché creerebbe ostacolo all'accesso al mercato e differenti tariffe e trattamenti per l'utilizzo del servizio che potrebbero essere volte a scoraggiare chi volesse iniziare un'attività in concorrenza con il monopolista: ciò si tradurrebbe in un indiretto incentivo a favore del monopolista stesso.

La funzione del c.d. *unbundling*, già esaminato in precedenza, è proprio quella di intervenire sulle situazioni di monopolio in cui vi sia una integrazione verticale della gestione del settore, ovvero laddove una sola entità gestisca tutti gli aspetti del mercato, quindi produzione, trasmissione e distribuzione.

non impone nessuna tempistica per il rilascio. Al contrario, nel caso italiano per esempio, per poter entrare nel mercato è necessario procedere con una richiesta on line e dimostrare di avere i requisiti per ottenere lo status di operatore di mercato. Si rinvia a Comunità Energetica “*South East Europe Wholesale Market Opening*”

⁵⁰ SEETEC “Study of the Obstacle and Compatibility of Market rules” presentato al Forum di Atene nell'ottobre 2006. Per esempio in Bulgaria la figura del suppliers non è prevista e le licenze vengono ricasate sola per attività di *trading*. La situazione opposta si rinviene in Romania, dove non esiste la figura del trader, In Croazia e Macedonia, la distinzione esiste ed esistono due distinte licenze per le diverse attività.

⁵¹ Bisogna, infatti, distinguere alcuni aspetti del mercato che sono necessariamente considerabili quali monopoli naturali ovvero *essential facilities* o *bottleneck facilities* e fasi potenzialmente concorrenziali; tra le prime si annoverano la trasmissione in alta e media pressione (trasporto nelle reti internazionali, nazionali e regionali), dispacciamento, distribuzione locale in bassa pressione, le altre funzioni possono essere lasciate al mercato (produzione, importazione, stoccaggio, vendita all'ingrosso, vendita al dettaglio)

Da questo punto di vista, come evidenziato dalla tavola seguente che mostra il raggiungimento degli *steps* necessari a raggiungere un livello di mercato ritenuti libero, i paesi della Comunità hanno effettivamente completato il processo di separazione tra l'attività di trasmissione (TSO) e le altre.

Rimane tuttavia da compiere il processo relativo all'*unbundling* tra attività di produzione e distribuzione al consumatore che resta fortemente nelle mani di singoli operatori e, anche laddove vi sia un'apertura, il contesto normativo molto restrittivo impone ai produttori modalità di produzione, prezzi e fin anche il mercato di riferimento⁵².

Il problema del contesto normativo è evidenziato anche dalla Banca Mondiale la quale, nel rapporto 2007 "*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*", conferma che la situazione attuale non permette l'ingresso a nuovi operatori che si trovano a dover affrontare un mercato bloccato, in cui non possono competere e recuperare gli investimenti.

Tabella 5: Punti aperti ed obiettivi raggiunti sulla strada dell'accessibilità al mercato.

	TSO Unbundling	Supplier Unbundling	Eligibility	Balance Responsibility, Mechanisms	Market Concentration	Transparency	Establishment of DAM
Albania		●●	●	●	●	●●	●●
BiH	●	●	●	●●	●●	●●	●●
Croatia	●	●	●	●●	●	●●	●●
FYROM	●	●	●	●●	●	●●	●●
Montenegro	●	●	●	●●	●	●●	●
Serbia	●	●	●	●●	●	●	●●
UNMIK	●	●	●	●●	●●	●	●●
Bulgaria	●	●	●	●●	●	●	●
Romania	●	●	●	●●	●	●	●
Ukraine	●	●●	●●	●●	●●	●	●●
Moldova	●	●●	●●	●●●	●●	●●	●●

Legend: green = no gap, yellow = minor gap, red = large gap, green +yellow and yellow +red indicate in between gaps

Fonte: Comunità Energetica "*South East Europe Wholesale Market Opening*"

Tuttavia, il punto di maggior criticità che tutti gli osservatori mettono in luce, è costituito dal sistema tariffario vigente nell'area che, seguendo tale opinione, crea le maggiori anomalie nell'attuale mercato, sfavorendo, secondo molti, gli investimenti e bloccando ogni possibilità di implementazione e accesso di nuovi operatori.

⁵² Nel Report della Comunità Energetica "*South East Europe Wholesale Market Opening*" si legge "...The unbundling between generation and distribution (including supply) has however not reached as far. In Albania KESH Distribution is unbundled and about to be privatized. However, KESH Generation is obliged to sell to the wholesale public supplier at regulated prices. In FYR of Macedonia the distributor is now owned by Austrian EVN, but also here the dominant generator, ELEM, is required to sell at regulated prices. Among the remaining Parties generation and distribution/supply are conducted within the same company or group of companies that may be legally unbundled...".

È vero, come detto, che nell'ambito della Comunità, molti *donors* internazionali sono intervenuti mettendo a disposizione ingenti fondi per la ricostruzione e la infrastrutturazione dell'area: tuttavia gli investitori privati non sono stati attratti dalle opportunità che, pure in potenza, si evidenziano.

Di converso, gli utenti finali, pur avendo la possibilità di scegliere se optare per il mercato libero non lo fanno proprio perché trovano più conveniente restare in un sistema di tariffe regulate più economiche, perché slegate da modalità di determinazione del prezzo sulla base della remunerazione dei costi e dell'investimento.

Difatti, il vigente sistema vede l'esistenza di un sistema di tariffe regulate che non sono *cost-reflective* e che non vengono formate da un meccanismo basato sul logiche remunerative dell'investimento.

A ciò si aggiunga che, sia pur in via di risoluzione, vi è una grande difficoltà in molti paesi a misurare i consumi per l'assenza di contatori o di un efficiente sistema di lettura: questo comporta conseguenti problemi relativi all'accertamento e recupero del credito da parte del gestore che, a volte, non è messo nella possibilità di valutare attraverso quali rivioli il consumo si disperde⁵³.

Il nodo rappresentato dalle tariffe è davvero cruciale per molti aspetti e rileva per i suoi effetti in molti ambiti che dimostrano come il concetto di mercato non abbia solo implicazioni economiche ma strutturi aspetti complessivi dell'ambiente a cui si applica.

Le considerazioni evidenti prendono spunto dal fatto che l'assenza di nuovi investimenti mantengono il grado di inefficienza diffuso nel sistema energetico dell'area e che si è prima evidenziato.

La Banca mondiale nel suo report⁵⁴ sull'argomento ha evidenziato come la combinazione tra la diffusa evasione e le modalità di determinazione delle tariffe sono uno dei maggiori disincentivi ad operare l'investimento.

⁵³ Comunità Energetica “*South East Europe Wholesale Market Opening*” 2010 World Bank “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” Washington 2007;

⁵⁴ World Bank “*Energy Efficiency in Western Balkans*” Washington, June 2010

Tabella 6: tariffe orarie per Kw: prezzi al consumo per gli utenti domestici e industriali.

Electricity tariffs in €cent/kWh	Albania	BiH	Kosovo	FYR Macedonia	Montenegro	Serbia	Austria	EU27
Electricity tariff for industry per kWh	9.0	6.4	6.9	7.8	n.a.	n.a.	8.9	9.6
Electricity tariff for kWh for Households	11.8	6.5	4.7	5.3	7.8	5.7	13.8	12.3
Albania prices are average for 2008 until September; Data for BiH, Kosovo and Montenegro are from September 2008; for Serbia from October 2008; data for FYR Macedonia is for 2010 and Austria and EU27 (Eurostat) are average for 2009 (except for electricity tariff for industry in Austria, which is for 2008).								

Fonte: World Bank “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” Washington 2007

L'efficienza è un tema sensibilissimo in un contesto quale quello balcanico in cui la risorsa energetica è tutto sommato scarsa per la produzione non sufficiente, in cui la domanda di energia cresce e in cui molte fasce della popolazione vivono in una situazione di povertà energetica, ovvero di impossibilità di approvvigionarsi con continuità.

Tra l'altro, l'effetto calmiera delle tariffe hanno un effetto distorsivo quando si rileva che i consumatori utilizzano l'energia elettrica anziché altre risorse più appropriate: nel rapporto citato è riportato il caso di Sarajevo quale emblema della distorsione che si crea quando piuttosto che utilizzare i sistemi di riscaldamento centralizzato, pur disponibili, gli utenti preferiscono utilizzare l'energia elettrica per la stessa finalità, considerato che la risorsa è molto conveniente perché derivante da un sistema produttivo molto economico basato, in Bosnia-Erzegovina, soprattutto sulla generazione idro-elettrica.

Ciò evidenzia come il sistema tariffario regolato e non tarato su aspetti di mercato può comportare un uso non corretto della risorsa elettrica per cui il sistema complessivo risulta inefficiente perché la risorsa non è ben allocata.

Tuttavia, il problema non potrebbe essere correttamente valutato se non si evidenziasse che l'eliminazione delle tariffe e la loro relazione diretta con il mercato, i costi di produzione e la remunerazione del capitale investito avrebbe un diretto effetto sull'aumento delle tariffe stesse.

Tale decisione appare difficile per qualsiasi *policy maker* che deve applicare queste misure e ancor più per il ceto politico che deve interagire con opinioni pubbliche comprensibilmente ostili a questo passaggio.

La situazione sembra essere paradossale in quanto l'alternativa che si intravede è quella di mantenere la situazione attuale con conseguente scarsità di investimento, implementazione e nuova potenza generata o affrontare un difficile passaggio che però potrebbe produrre effetti benefici,

creare un mercato altrimenti assente e, in fin dei conti, aumentare la possibilità e la continuità di accesso alla risorsa.

Il ricorso al mercato, oltre che per motivazioni legate agli accordi internazionali quali il Trattato che istituisce la Comunità Energetica, alla volontà di prepararsi all'integrazione europea e dunque al recepimento di modelli sociali, politici ed economici compatibili con quelli dell'Unione, rappresenta forse un passo dovuto anche perché l'entità degli investimenti da compiere per adeguare il sistema energetico dell'area, è tale che non si può pensare che *donors* internazionali o governi dell'area possano affrontare da soli l'impresa.

Nel citato documento della Banca Mondiale "Lights Out?" è stato messo in evidenza come, escludendo l'Ucraina e la Moldavia, per il solo Sud-Est Europeo, sarebbero stati necessari al 2020 investimenti per 83 miliardi di dollari⁵⁵.

Dunque, si apre davvero una fase difficile per i paesi della Comunità, stretti da un lato dalla necessità di aprire i mercati ad investimenti nuovi e dall'altro dalla difficoltà, anche politica, di esporre i propri cittadini ai previsti aumenti di prezzi.

Questo fenomeno, inoltre, potrebbe avere un effetto negativo anche sul settore industriale e produttivo considerati la diretta relazione tra il fattore di produzione energetico, il costo unitario e il vantaggio competitivo che potrebbe perdersi.

Gli stessi documenti ufficiali dei governi locali sono intrisi di questa lacerante consapevolezza: nel documento sulla strategia energetica della Serbia al 2015⁵⁶, la necessità di attrarre nuovi investimenti è legata allo stimolo delle tariffe ma, allo stesso tempo, si invoca una regolamentazione che possa tutelare i cittadini da aumenti dei costi in un contesto che vede già gli investimenti diretti esteri in calo negli ultimi anni⁵⁷.

Si deve concludere definendo che, quale che sia il corretto approccio al tema, questo risulta essere davvero un nodo molto importante, poiché se è vero che vi è una relazione tra la disponibilità della risorsa energetica, la possibilità di accedervi, lo sviluppo umano, condizioni economiche migliori e stabilità, è altresì vero che un intervento slegato da ogni regola può causare squilibri sociali immani per i quali gli strati più deboli possono trovarsi esclusi da processi di diffusione del benessere con immediati effetti sulla stabilità complessiva dell'area.

⁵⁵ World Bank "Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union" Washington 2007

⁵⁶ Republic of Serbia, Ministry of Mining and Energy "Energy sector development strategy of the Republic of Serbia" by 2015 Belgrade, May 2005

⁵⁷ L'argomento verrà ripreso e approfondito nel Capitolo IV.

Paragrafo 6). Relazioni tra sviluppo umano e povertà energetica nel quadrante balcanico: l'energia fattore fondamentale di crescita e stabilità

La relazione tra l'uso dell'energia, lo sviluppo umano e la stabilità è tema affrontato da diversi studiosi.

Anche le società occidentali sono da tempo coscienti della questione e vedono l'accesso alla fonte energetica da parte di fasce sempre più ampie della popolazione mondiale come una questione di sicurezza per la prevenzione dei conflitti: studiosi come Rhodes e Beller, sicuramente minimizzando i non trascurabili aspetti collaterali che certo non fanno di questa una soluzione proponibile, hanno teorizzato la necessità della diffusione della tecnologia nucleare al fine di sfuggire da una spirale di povertà e violenza: *"...Development depends on energy, and the alternative to development is suffering: poverty, disease, and death. Such conditions create instability and the potential for widespread violence. National security therefore requires developed nations to help increase energy production in their more populous developing counterparts..."*⁵⁸. se la soluzione nuclearista non è certo condivisibile, l'idea relativa alla necessità di diffusione della possibilità di accesso alla risorsa va senz'altro colta.

Un importante studio di A.Pasternak⁵⁹ ha inoltre dimostrato la diretta relazione che esiste tra lo sviluppo umano e la disponibilità di energia, individuando una equazione che lega l'Indice di Sviluppo Umano (HDI)⁶⁰, come definito dalle nazioni Unite e il consumo energetico.

La prima osservazione compiuta da Pasternak sul dato quantitativo è che vi è una relazione direttamente proporzionale tra incremento dell'Indice di Sviluppo Umano e consumo procapite di energia⁶¹, soprattutto per quanto riguarda le dimensioni relative all'aspettativa di vita e al grado di istruzione⁶².

⁵⁸ R. Rhodes, D. Beller; *"The Need for Nuclear Power"* Foreign Affairs, Volume 79 Number 1; January/February 2000. See also IAEA Bulletin, Vol. 42, No. 2; June 2000.

⁵⁹ A.D. Pasternak *"Global Energy Future and Human Development: A Frame work for Analysis"* U.S. Energy Department 2000.

⁶⁰ L'Indice di Sviluppo umano introdotto dall'UNDP nel 1990 è l'indicatore formato da tre dimensioni fondamentali che attingono l'attesa di vita, l'accesso all'istruzione e alle risorse di ciascun individuo: l'utilizzo di questo indice multidimensionale permette una migliore valutazione della situazione reale che potrebbe non essere pienamente compresa all'osservare dati esclusivamente economici quali il Prodotto Interno Lordo pro/capite. Il metodo di calcolo suggerito dalle note tecniche del Rapporto UNDP 2006 in materia vogliono tale indice misurato dalla media aritmetica delle grandezze relative alla speranza di vita alla nascita, alla media ponderata di alfabetizzazione degli adulti (peso 2/3) e tasso di iscrizione alle scuole elementari-medie-superiori (peso 1/3), reddito pro-capite misurato parificato in dollari in relazione al potere d'acquisto.

⁶¹ *"...Significantly, there is a threshold at about 4,000 kWh per capita, corresponding to an HDI of 0.9 or greater, in the relationship between HDI and electricity consumption. Although four countries with consumption levels somewhat above 4,000 kWh per capita have an HDI below 0.9, one country with annual electricity consumption below 4,000 kWh per person has an HDI of 0.9 or greater. Above 5,000 kWh per capita, no country has an HDI below 0.9. Furthermore, as electricity consumption increases above 4,000 kWh, no significant increase in HDI is observed. (Electricity consumption above 4,000 kWh per person per year is associated with increasing GDP per capita. However, because*

Tuttavia, l'impatto di una struttura energetica inefficiente ha un effetto complessivo sull'ambiente in cui si instaura non solo dal punto di vista dello sviluppo umano ma anche dal punto di vista ambientale ed economico.

Naturalmente, le dimensioni citate sono strettamente connesse e l'una influenza l'altra in maniera diretta: il mancato sviluppo economico ha effetti negativi sulla sfera sociale con un minor tasso di occupazione e, qualora lo sviluppo non sia basato su elementi bilanciati, anche l'ambiente ne risente influenzando gli standard di vita dei suoi abitanti.

Dunque, la povertà energetica, termine sul quale si tornerà oltre, svolge i suoi effetti su diversi aspetti ma sicuramente affligge in maniera superiore chi già si trova in una situazione di debolezza o di marginalità, quali zone rurali, aree che escono da un conflitto o che non presentano indici di sviluppo apprezzabili.

La inefficienza energetica inoltre, in un sistema che già presenta scarsità di risorse produce diretti effetti negativi da un punto di vista della allocazione delle risorse interne.

Poiché non si può certo interrompere la produzione energetica sia pur insufficiente, gli stati destinano le poche risorse che hanno ai loro apparati energetici che però non sono sufficienti a rispondere alla richiesta necessaria ad uno sviluppo accettabile.

Il report dell' UNDP "*Energy for Development-Human development Report*" del 2007, citando il caso del Kosovo, ha descritto come nel bilancio del governo di Pristina si sia destinata nel primo quinquennio del 2000 la somma di 129 milioni di Euro per sussidi e trasferimenti per il mantenimento dello *status quo* della Compagnia energetica locale KEK, mentre solo 8 milioni, ovvero il 6% di quanto speso per il settore elettrico, sono stati stanziati per il sistema scolastico.

Il risultato è stato dunque quello di assorbire fondi che non hanno avuto nessun impatto sul miglioramento delle condizioni di vita della popolazione a scapito di una migliore allocazione della risorsa finanziaria.

Il settore energetico, in tali circostanze di scarsità di risorse, se non adeguatamente rimodernato può addirittura mutare la sua natura: la stessa Autorità per l'energia kosovara (ERO) ha registrato che il settore "*...from being a contributor to economic growth, the power sector has become a drain on public resources...*"⁶³.

the calculation of the UN's Human Development Index discounts high levels of GDP, increases in HDI beyond the 4,000 kWh level are small.) At the low end of the electricity use scale, of 27 countries with an HDI below 0.7, the annual per-capita electricity use in 24 is less than 1,000 kWh. Of 20 countries with an HDI below 0.6, annual per-capita electricity use is less than 1,000 kWh in 19..." A.D. Pasternak "*Global Energy Future and Human Development: A Framework for Analysis*" U.S. Energy Department 2000.

⁶² Vedi anche A. Gaye "*Access to Energy and Human Development*" Human Development Report Office – Occasional Paper 2008

⁶³ ERO 2007. Annual Report 2006.

Lo stesso vale nel caso albanese nel quale la società nazionale KESH, a fronte di una crisi di liquidità, ha atteso dal governo di Tirana un prestito di 33 milioni di euro nel dicembre 2011 e ne ha chiesti altri 79 per il periodo del gennaio-febbraio 2012 per non incappare nel *default* anche per causa di una stretta creditizia da parte delle banche⁶⁴.

⁶⁴Avendo toccato il tema relativo alle banche e al sistema finanziario e creditizio, appare utile fornire alcuni spunti di approfondimento, anche perché uno dei maggiori *driver* della crisi mondiale degli ultimi anni è rappresentato proprio dal sistema bancario e finanziario i cui elementi di criticità hanno direttamente attinto l'economia reale.

Nei Balcani, in verità, la crisi si è prorogata con maggior lentezza per via delle minori interconnessioni con i mercati finanziari globali ma ciò non ha solo ritardato il contagio. Il settore bancario, dunque, aveva vissuto negli anni 2000 una grande espansione anche perché i maggiori gruppi europei del credito erano stati attratti dai flussi di liquidità che, anche, per la movimentazione di risorse in arrivo dai *donors* internazionali, si riversavano nell'area.

Tuttavia, la crisi in cui il sistema creditizio europeo è entrato, specie per quanto riguarda i gruppi austriaci e italiani ben presenti localmente, non ha potuto non coinvolgere le consociate balcaniche tanto che le più importanti istituzioni finanziarie e monetarie internazionali (FMI, Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo e Banca e la Bei) sono dovute intervenire a supporto di un settore che, anche a causa di crediti concessi forse con troppa facilità, manifestava le prime significative crepe. All'uopo le citate istituzioni hanno voluto intraprendere un processo definito "iniziativa di Vienna" volta ad impedire crisi di liquidità a gestire programmi di ricapitalizzazione delle banche così da renderle sufficientemente resistenti. In questo modo si intendeva garantire la stabilità del sistema bancario. Tra l'altro, l'iniziativa partita nel 2009, considerata il buon successo, è stata rilanciata dalla Banca per la Ricostruzione e Sviluppo anche alla luce del permanere della situazione critica non solo a livello mondiale ma specificatamente a livello regionale con il momento di forte difficoltà vissuto dalla Grecia sia per l'esposizione di Atene verso i governi delle nazioni limitrofe, sia per la presenza delle banche greche nell'area (<http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/viennainitiative.pdf>).

Sul ruolo del settore finanziario nell'investimento e nella crescita si è anche concentrato il report del Directorate General for Economic and Financial Affairs "Western Balkans in Transition" del maggio 2009 nel quale si evidenziava un fenomeno particolare, almeno per alcuni settori. Viene riportato dal citato saggio che in generale gli investimenti provengono da risorse proprie per una percentuale ricompresa tra il 54% e il 71% (solo il Montenegro fa meglio con il 48%), rilevando lo scarso ricorso allo strumento del credito soprattutto nel campo dell'agricoltura, manifattura e commercio. Solo nel campo turistico, un massiccio ricorso all'investimento si è registrato in Croazia e Montenegro. Da un lato, considerata la congiuntura, questo aspetto potrebbe essere favorevole poiché la scarsa finanziarizzazione potrebbe rendere meno profonda la crisi economica: in realtà questo possibile esito positivo è presto smentito poiché, anche solo gli effetti indiretti, sono stati sufficienti a contagiare l'area. Al contrario questo fenomeno si ripercuote negativamente poiché sottrae ricchezza che rimane immobilizzata negli investimenti. Strettamente collegato al tema bancario è quello del risparmio e delle rimesse dall'estero: esiste un rapporto direttamente proporzionale tra il risparmio interno e la propensione all'investimento. Se nel periodo tra il 2000 e il 2005 il tasso di risparmio era generalmente di molto cresciuto, in maggior misura in Bulgaria e Croazia, nell'ultimo quinquennio questi tassi sono diminuiti (Kathuria, S., "Western Balkan Integration and the EU." *An Agenda for Trade and Growth*", World Bank, 2008). Al risparmio si aggiunge la diminuzione delle rimesse da estero dovuto alla difficoltà che gli emigrati trovano nei loro nuovi paesi di residenza e ai tassi di disoccupazione in crescita dovunque in Europa. La mancanza di questi flussi ha un duplice effetto negativo: da un lato fa venir meno il supporto di welfare che tali somme avevano rimpinguando gli scarsi o assenti salari o pensioni, dall'altro sottraggono risorse da essere utilizzate in loco.

Risulta davvero molto interessante altresì citare in merito alle rimesse lo studio del GAP Institute di Pristina "Remittances from Afghanistan and their impact in Kosovo's economy" del 2012: il report censisce più di 2.100 cittadini kosovari che lavorano in Afghanistan al seguito di società di supporto all'esercito americano impegnato in quel teatro. Il documento crea una diretta relazione tra queste modalità di impiego e la presenza militare statunitense nell'area balcanica tanto è vero che la maggior parte degli emigrati kosovari sono dell'area in cui sorge la base di Camp Bondsteel e già avevano in precedenti occasioni lavorato nella logistica dei campi militari. Tuttavia, ciò direttamente rileva in tema di rimesse è l'uso che di queste viene fatto. L'Istituto GAP, sulla scorta di dati raccolti dal sistema bancario, valuta l'ammontare delle somme in entrata pari ad una cifra oscillante tra 50 e 55 milioni di euro che si stima vengano utilizzate per il 11,4% per l'apertura di nuove attività imprenditoriali, per il 33% per il sostegno dei consumi per il 12% per investimenti immobiliari. L'importanza delle rimesse è testimoniata anche dal report USAID e UNDP "Kosovo Remittance Study 2010" nel quale si evidenzia come il crescere negli anni delle rimesse (ad eccezione del 2009 in cui si è registrato un calo) sia servito in generale nei paesi meno sviluppati a ridurre le differenze di reddito e a sostituire un inefficace o spesso inesistente welfare state. In particolare nel caso del Kosovo le rimesse degli emigranti nel 2010 hanno raggiunto una cifra doppia rispetto a quelle degli investimenti diretti esteri dato che le prime sono state pari a 511,6 milioni di euro e i secondi 311,2 milioni di euro.

La problematica relativa alla scarsità della risorsa affligge le dinamiche di ripresa economica, considerato che, in teoria, il costo dell'energia per inefficienza o mancanza tende a salire frustrando l'iniziativa economica e con essa le aspettative di impiego; da ciò deriva ulteriore povertà diffusa nel sistema.

Lo stesso report dell'agenzia UNDP riporta quali siano gli effetti della scarsità energetica sul tessuto produttivo di un paese come il Kosovo a causa delle frequenti interruzioni nelle forniture e pari al 10% dei costi operativi: ciò ovviamente produce l'impossibilità da parte di possibili investitori di poter concretamente valutare il loro impegno in tale situazione.

Il Ministero delle Finanze albanese, in una sua stima riferita al 2006, ha evidenziato come l'interruzione dell'approvvigionamento e la mancanza della risorsa elettrica rispetto alla domanda è costato al paese un punto di Pil⁶⁵.

Ulteriori negativi effetti sono registrati nell'ambito dell'utilizzo domestico dell'energia: la sua mancanza o scarsità induce all'uso di combustibili spesso di non grande qualità che incidono sulla salubrità delle case con dirette conseguenze sulle condizioni delle persone⁶⁶.

Questa situazione, molto diffusa nel quadrante balcanico, ha fatto sì che la Banca Mondiale si domandasse dell'esistenza di un collegamento tra povertà ed energia nell'area⁶⁷: le risultanze, considerando le distruzioni alle quali le infrastrutture sono state sottoposte dalle guerre degli anni Novanta, hanno fatto emergere che il 16% della popolazione nei Balcani è esposta a povertà energetica.

Il concetto di povertà energetica è stato definito in vario modo⁶⁸: tuttavia, la migliore valutazione del concetto, poiché riassuntiva delle varie posizioni in dottrina, sembra essere quella adottata dall'UNDP e riportata dalla Banca Mondiale nel suo report sul settore energetico balcanico⁶⁹.

Relativamente alla situazione debitoria della società elettrica albanese KESH si rinvia a <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-power-corporation-faces-collapse>

⁶⁵ <http://www.balkaninsight.com>

⁶⁶ Nel Report "*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*" la Banca Mondiale riporta che il 40% delle famiglie non dispone di un efficiente sistema di riscaldamento e vive in ambienti inquinati da fumi derivanti da stufe da riscaldamento e inefficienti sistemi di cottura.

⁶⁷ World Bank "*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*" Washington 2007

⁶⁸S. Buzar, "*The 'Hidden' Geographies of Energy Poverty in Post-Socialism: Between Institutions and Households*", Oxford University Centre for the Environment, Oxford; S. Pachauri, D. Spreng, "*Energy use and energy access in relation to poverty*", CEPE working paper no. 25, June, Centre for energy policy and economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich 2003; V. Foster, "*Measuring the impact of energy reform-practical options*", in Chapter 4 of ESMAP (2000), "*Energy and development report 2000: Energy services for the world's poor*", Energy Sector Management Assistance Programme, World Bank, Washington DC; A. Estache, Q.Wodon and V. Foster, "*Accounting for poverty in infrastructure reform: Learning from Latin America's experience*", World Bank, Washington DC.2002; il report della Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo "*Can the Poor Pay for Power?The Affordability of Electricity in South East Europe*" del 2003 riporta altresì delle metodologie per la valutazione della povertà energetica

⁶⁹ World Bank "*Energy Efficiency in Western Balkans*" Washington, June 2010

Lo studio citato descrive la situazione di povertà come quella situazione di “...“*absence of some basic capabilities to function: a person lacking the opportunity to achieve some minimally acceptable levels of functioning is considered poor. The functions relevant to this analysis can vary from such physical ones as being well nourished, being adequately clothed and sheltered and avoiding preventable morbidity to more complex social achievements, such as partaking in the life of the community. The capability approach reconciles the notions of absolute and relative poverty, since relative deprivation in incomes and commodities can lead to an absolute deprivation in minimum capabilities...*”⁷⁰.

Considerando tali aspetti, la povertà energetica si evidenzerebbe quando non si fosse in grado di disporre di servizi energetici nell’ambito di una rete infrastrutturale dedicata e quando, nel medio-lungo periodo, non si fosse in grado di mantenere uno standard di utilizzo capace di soddisfare le proprie necessità.

La Banca Mondiale identifica le dimensioni della povertà energetica, nel caso Balcanico, definendo tre aspetti relativi rispettivamente alla scarsità della risorsa durante i periodi di picco della richiesta, inadeguatezza delle forniture nelle aree periferiche a causa di una cattiva infrastrutturazione, impatto negativo della produzione energetica, anche ad uso casalingo, sulla salute umana e sull’ambiente a causa di combustibili o tecnologie non adeguate⁷¹.

Tuttavia, bisogna rilevare l’impatto che tali inadeguatezze hanno sulla vita dei cittadini dell’area e sulle economie: il citato passaggio dell’agenzia UNDP pone l’accento su come la povertà, di qualsiasi natura e dunque anche energetica, coglie due aspetti della personalità che sono le “*functions*” e le “*capabilities*” di ognuno.

⁷⁰ UNDP (2004), *Stuck in the Past- Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*, UNDP Serbia, Belgrade. Nello stesso report sono indicati altri due metodi e prospettive di valutazione della povertà: il primo è basato sull’ *Income perspective* ovvero sul suo livello di capacità reddituale relazionata alla media alla quale è associata la linea di povertà che spesso è determinata dal reddito minimo con il quale è possibile procurarsi un dato quantitativo di cibo.

L’alternativa metodologica è quella di basarsi sulla *Basic needs perspective* secondo la quale la povertà è data dalla mancanza dei necessari mezzi per assicurarsi il raggiungimento e il soddisfacimento dei minimi bisogni umani, incluso il cibo. Il concetto ha uno spettro più ampio rispetto alla sola sfera personale in quanto i bisogni minimi attingono anche alla salute, all’educazione, partecipazione democratica e lavoro, tutte dimensioni di natura sociale.

⁷¹ Oltre al già citato dato UNDP per cui il 16% dei nuclei familiari nella regione dei Balcani Occidentali è esposta alla povertà energetica e che, come riportato dallo studio della Banca Mondiale “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*”, il 40% delle famiglie non disporrebbe di un efficiente sistema di riscaldamento o vive in ambienti inquinati da fumi derivanti da stufe da riscaldamento e inefficienti sistemi di cottura, da un punto di vista della produzione energetica deve riportarsi, quale esempio di attività altamente inquinante, il caso del Kosovo che viene approvvigionato dalle sue centrali termoelettriche a lignite che, sia per i combustibili che per il ritardo tecnologico, spargono i propri fumi inquinanti tra l’altro proprio sugli strati meno abbienti della società che spesso vivono in prossimità delle zone industriali. Sul versante della deforestazione, il ricorso all’uso della legna per i bisogni domestici ha portato la Banca Mondiale nel report “*Energy in Western Balkans*”, oltre che a confermare con dati epistemologici il negativo impatto della pratica sulla salute, a denunciare tale pratica, spesso illegale, come un fattore di riduzione dell’estensione boschiva con possibili ulteriori negativi impatti sulle coltivazioni.

Tali elementi prescindono da qualsiasi valutazione eminentemente relativa ai beni disponibili nella vita quotidiana e assumono, nella prospettiva indicata da A. Sen, una valutazione corrispondente al valore della eguaglianza e della libertà.

Nel suo scritto *“La diseguaglianza”*, rifiutando l'impostazione classica di autori come Rawls e Dworkin, che legavano la disponibilità di *“beni primari”* o *“risorse”* alla libertà, l'autore citato riprende i concetti sopra definiti di *functioning* e *capabilities* quali insieme di capacità di essere o di fare e capacità di acquisire tali funzionamenti.

I funzionamenti sono costitutivi dell'essere stesso della persona e un corretto funzionamento (*functioning*) è direttamente proporzionale alla capacità di funzionare ovvero, di acquisire e combinare varie funzioni (*capabilities*), vari aspetti del suo essere persona.

La libertà di un individuo è legata alla disponibilità di poter essere ovvero di poter definirsi attraverso le *capabilities* nei differenti modi in cui una persona può realizzarsi in quanto le capacità a disposizione rappresentano vettori di funzionamenti.

Conclude Sen nell'opera citata che *“...l'insieme della capacità nello spazio dei funzionamenti riflette la libertà delle persone di scegliere fra le vite possibili...”*⁷².

Da ciò discende che il corretto funzionamento di una società è determinato dal grado con cui questa permette a ciascun membro di acquisire le funzioni fondamentali e sviluppare i più complessi aspetti della propria personalità⁷³.

L'assenza di energia, quale forma di povertà e quindi come privazione di aspetti relativi alla disponibilità di *capabilities* e conseguenti attivazioni di *functioning*, può rappresentare un ostacolo al corretto sviluppo delle potenzialità legate alla personalità.

L'aspetto della povertà energetica si iscrive in un più generale contesto di povertà della quale la prima può essere considerata una dimensione non trascurabile: nell'inverno del 2012 a cause dalla scarsità della risorsa, della difficoltà di accedervi e di poterne correttamente usufruire si è calcolato che centinaia di persone sono morte o hanno subito gravissimi disagi⁷⁴.

In generale, seppur è dato notare un miglioramento specie negli anni della crescita, i Paesi balcanici presentano un indice di povertà alto e molto al di sopra della media mondiale.

⁷² A. Sen *“Inequality Reexamined”* Oxford University Press, 1992; l'ulteriore articolazione della teoria di Sen in merito alla relazione tra libertà e sviluppo umano si trova nel suo *“La libertà è sviluppo”*, Mondadori, 2000.

⁷³ Lo stesso concetto di sviluppo umano è definito nel primo rapporto 1990 UNDP sul tema come segue: *“...Lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle scelte delle persone. In teoria, queste possono essere infinite e cambiare nel tempo. Ma a tutti i livelli di sviluppo, le tre scelte essenziali per la gente sono vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze ed accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. Se queste scelte non sono disponibili, molte altre opportunità rimangono inaccessibili...”* Rapporto UNDP n. 1, 1990

⁷⁴ Il freddo ha colpito indistintamente tutti i paesi dei Balcani, l'Ucraina e la Moldavia: situazioni di particolare gravità sono state registrate in Montenegro, Kosovo e Serbia. Come già detto, la Bulgaria è stata costretta a sospendere le esportazioni energetiche per concentrare tutte le risorse sull'incrementata domanda interna: per ulteriori informazioni http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/generalnews/2012/02/13/visualizza_new.html_97826354.html

S. Bianchini nel suo *“Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?”* cita dei dati elaborati da Franjo Štiblar al fine di valutare gli andamenti più recenti di questo peculiare aspetto.

Dall’analisi si può ricavare che, posto l’indice di povertà medio mondiale nel 2008 nel valore di 9,2, il Kosovo appare essere caratterizzato dall’indice più elevato a livello regionale (49,4) mentre la Croazia chiude la fila in questa classifica con il miglior risultato (15,1)⁷⁵.

Nella ricerca vengono anche riferiti elementi di valutazione più complessive che concludono verso un miglioramento della situazione per la revisione dell’indice di povertà che la Banca Mondiale aveva valutato in diminuzione complessiva di 1.3 punti in media: in effetti il 2009 sembra aver portato un generale beneficio nell’area, unica eccezione della Serbia che ha peggiorato il suo indice⁷⁶.

Tuttavia, i dati macroeconomici del 2010 su inflazione e disoccupazione hanno di nuovo rallentato il virtuoso e lungo cammino che si era intrapreso e le ultime valutazioni di Franjo Štiblar sono moderatamente positive solo per Albania e Kosovo, mentre sono favorevoli al solo Montenegro⁷⁷.

Resta comunque indubbio che i risultati, probabilmente da rivedersi in peggioramento secondo le previsioni economiche non incoraggianti, restano lontani dalle medie di riferimento a livello globale.

⁷⁵ Gli altri paesi hanno fatto registrare i seguenti indici: Macedonia 42,35; Bosnia-Erzegovina 30,4; Serbia 25,7; Montenegro 23; Albania 16,4.

⁷⁶ Kosovo -9,8%, Macedonia -7,3%, Croazia -2,6%, Albania -1,9%, Montenegro -1,3%, Bosnia-Erzegovina -1,3%, Serbia +2,3%, risultati al 2009.

⁷⁷ Montenegro-6,9%, Kosovo -2,7, Albania -0,3% Serbia 0,2%, Bosnia-Erzegovina 0,2, Macedonia 1%,Croazia 1,3: risultati al 2010

CAPITOLO SECONDO

I Trattati internazionali e la Cooperazione Regionale quali fattori di stabilizzazione dell'area balcanica: limiti, approcci e prospettive per un intervento efficace anche alla luce del Trattato che costituisce la Comunità Energetica del Sud Est Europa.

Sommario: Paragrafo 1). Premessa. I Trattati e gli strumenti di cooperazione: due aspetti di sensibilizzazione dei fattori cruciali nella strategia politica per la stabilità. Paragrafo 2). Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione culturale. Paragrafo 3). Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione economica e degli scambi commerciali. Paragrafo 4). Cooperazione e supporto della pace: il ruolo dei Trattati nei Balcani: limiti e nuovi approcci. Paragrafo 5). Gli strumenti di stabilizzazione cooperazione economica: favorire i collegamenti strutturali tra approccio bilaterale, multilaterale e condizionalità. Patto di Stabilità e Processo di Stabilizzazione e Associazione Paragrafo 5a). Processo di Stabilizzazione e Associazione. Paragrafo 6). Il principio di Condizionalità: differenziazione e antagonismo regionale. Paragrafo 7). Aspetti istituzionali ed economici per sfuggire alla trappola della fragilità: l'approccio regionale e il Trattato che istituisce la Comunità Energetica del sud est Europa.

Paragrafo 1). Premessa. I Trattati e gli strumenti di cooperazione: due aspetti di sensibilizzazione dei fattori cruciali nella strategia politica per la stabilità.

In conformità a quanto documentato nello svolgimento del primo capitolo, risulta allora evidente che, assumendo il punto di vista Europeo, le politiche rivolte alla fascia sud orientale dell'Europa e nella fattispecie a i Balcani sono caratterizzate da scopi e strumenti duplici: da una parte si persegue la stabilizzazione volta all'integrazione nelle istituzioni dell'UE dei Paesi che hanno vissuto il congelamento sovietico, mentre sul versante degli strumenti di massima si rileva l'opzione di un deciso approccio regionale che stimoli la cooperazione tra tali Paesi e, allo stesso tempo, promuova un approccio multilaterale.

Strumenti di sviluppo di questi obiettivi sono senza dubbio i Trattati che si sono susseguiti tra i Paesi dell'area e quelli che si sono proposti quali partner: gli accordi internazionali intervenuti possono avere un ruolo determinante nella stabilizzazione dell'area, stimolando il riconoscimento reciproco, l'assunzione di una politica di buon vicinato e di effettiva collaborazione in modo convinto ed efficiente.

D'altro canto, la cooperazione regionale nell'area è descritta dalla stessa Commissione europea quale necessario aspetto della stabilità, un catalizzatore per i processi di riconciliazione e buon vicinato anche nelle relazioni politiche, uno strumento per superare nazionalismi e intolleranza etnica e per promuovere reciproca comprensione e dialogo politico nella regione⁷⁸.

L'accordo eminentemente politico tuttavia non può però prescindere dalla messa in campo

⁷⁸ European Commission "Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union", European Communities, 2005.

di strategie di cooperazione economica, commerciale e infrastrutturale: la possibilità di promuovere riforme economiche che stimolino l'economia di mercato e inneschino un circolo virtuoso per la crescita e in generale per il miglioramento delle performance, rappresenta forse il miglior volano per il rafforzamento delle intese politiche internazionali, poiché solo solidi legami strutturali possono ingenerare l'effettiva comunanza di interessi, obiettivi e destini.

Inoltre, solo un approccio complessivo all'area e uno sviluppo equilibrato e diffuso potrebbe produrre effetti duraturi: come si tenterà di argomentare oltre, la difficoltà economica di uno dei Paesi di una data area o la sua instabilità politica producono immediati effetti negativi nei vicini, indicendoli in un circolo vizioso di instabilità istituzionale e sottosviluppo economico.

Infatti, sul versante più specificamente economico, la cooperazione regionale è essenziale per l'incremento della prosperità e per la crescita economica, e lo sviluppo economico è considerato lo strumento principale, anche per i Paesi balcanici, per rendere più agevole e spedito il percorso in direzione dell'integrazione e stabilizzazione anche in chiave di accessione all'Unione Europea: La Commissione ha potuto affermare in molti suoi documenti che in molti ambiti quali il commercio, l'energia e i trasporti, a causa delle limitate dimensioni di ciascun paese dei Balcani occidentali e la frammentazione dello spazio economico della regione, non c'è altra scelta che intraprendere un'intensa cooperazione regionale come l'unica metodologia concreta e sensata.

Infatti, la Commissione afferma "...*Enhanced regional cooperation in the economic field is just plain common sense...*"⁷⁹.

L'impostazione ha da sempre visto l'Unione ferma sulle sue posizioni tanto che quanto appena esposto è stato ulteriormente ribadito dalla Comunicazione del 2008 al Parlamento e al Consiglio dal titolo "Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali" nella quale la cooperazione regionale era parificata alle condizioni per l'acquisizione dello status di paese candidato⁸⁰.

Spazi commerciali aperti che attraggano gli investimenti anche esteri, stimoli all'occupazione e alla iniziativa privata, miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, sono elementi di un unico percorso che, tuttavia, non può puntare che su un punto essenziale ovvero lo sviluppo di infrastrutture essenziali allo sviluppo di ogni economia e in particolare di quella dei paesi dell'area, spesso privi di una adeguata dotazione.

D'altro canto, la realizzazione delle infrastrutture senza le dovute riforme e regolamentazioni normative che possano promuovere il rafforzamento delle istituzioni, non possono

⁷⁹ European Commission "*Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union*", European Communities, 2005.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione di Parlamento Europeo e al Consiglio "*Rafforzare la Prospettiva Europea dei Balcani Occidentali*", comunicazione del 5 marzo 2008

avere la capacità di un effettivo incremento della crescita, della coesione economica e della cooperazione.

Dunque, i Trattati, da un lato e gli accordi di sviluppo economico dall'altro, rappresentano i fattori per perseguire detti obiettivi di stabilizzazione politica e cooperazione regionale, atti a consolidare i sistemi politici e a creare collaborazioni transnazionali per la definizione anche di processi di dotazione infrastrutturale.

Nel prosieguo si andrà dunque ad investigare il ruolo di queste due tipologie di strumenti, i possibili effetti alla luce della situazione storica a cui si applicano, il particolare rilievo al Trattato che istituisce la Comunità Energetica del Sud Est Europa che deve appunto annoverarsi quale uno di questi strumenti.

Tuttavia, una attenta analisi non può prescindere dall'individuare diversi approcci al tema e teorie di intervento che si sono messe in campo al fine di raggiungere un obiettivo di cooperazione e stabilità

Paragrafo 2). Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione culturale.

L'ambizioso programma di intervenire con strumenti di natura politica e cooperativa nel contesto intra-regionale balcanico presenta tuttavia delle variabili fortemente problematiche che intrecciano la transizione economica da un regime di piano ad uno di libero mercato, la transizione da una fase conflittuale di non facile soluzione e una questione di determinazione di nuove entità politiche che, spesso, hanno cercato la loro legittimazione ricorrendo ad elementi etnico-politici.

Inoltre, la stessa definizione di Balcani, e comunque di ogni denominazione che voglia designare quell'area nel suo complesso, è assunta dalle realtà coinvolte in modo quanto meno parziale e in maniera diversa a seconda dei punti di vista adottati; vale a dire che è problematico per quei Paesi considerarsi come regione omogenea sotto ogni aspetto, e questo sicuramente per ragioni storiche ma anche per questioni di opportunità politiche contingenti.

Un altro elemento notevole è costituito dal fatto che la storia della seconda metà del novecento di questi Paesi ha avuto sviluppi spesso autonomi ed esperienze molto diverse anche da un punto di vista della cooperazione internazionale e delle infrastrutture trans-frontaliere: infatti, seppur nel recente passato, genericamente accomunabili in una stessa matrice ideologica di marca socialista, i Paesi dell'area hanno declinato diversamente le loro scelte politiche, vivendo per lo più

in ambiti isolati⁸¹.

Per esempio, da una parte la Repubblica Jugoslava, socialista ma non allineata⁸², ha costituito, durante gli anni della Guerra Fredda un'area di scambi interni tra gli stati federati⁸³, conducendo con i Paesi confinanti rapporti minimi; l'Albania, dalla fine della seconda guerra mondiale in poi tendenzialmente autarchica e filocinese è rimasta sostanzialmente isolata dal contesto regionale, e poi la Grecia, gli stati che si affacciano sul Mar Nero (Romania e Bulgaria), ed ancora la Turchia con le sue specificità culturali.

Tale eredità, assieme al dipanarsi degli eventi del recente passato e alle questioni ancora aperte, produce una situazione di ritardo nella integrazione politica, sociale e infrastrutturale dei Balcani e dunque, appare ancora più interessante verificare la situazione attuale e l'eventuale apporto che gli strumenti di cooperazione e le politiche attive nell'area stanno producendo.

Sul punto della difficoltà del riconoscimento quale entità definita, è interessante riportare la ricerca di Othon Anastasakis e Vesna Bojicic-Dzelilovic⁸⁴ i quali, dopo aver affermato che il senso di appartenenza ad una particolare realtà regionale e soprattutto il modo in cui gli attori locali definiscono il concetto stesso di "regione" è di cruciale importanza per l'avvio e lo sviluppo di qualsivoglia strategia regionale, fanno riferimento ad uno studio condotto sul campo e che ha fornito interessanti informazioni; da una parte infatti "...*those involved in the survey were asked to state whether in their opinion their country was a part of the region of SEE and in what sense. An overwhelming 93% stated that their country did belong to the region of SEE, while the answer was*

⁸¹ M. Uvalic nel suo "*Regional Cooperation in the Balkans*" sostiene che si possa distinguere due sub-regioni, l'una attinente all'esperienza della Repubblica Federale di Jugoslavia e l'altra ai Paesi residui, con differenti livelli di scambio interni e con bassissima propensione allo scambio reciproco: del tema si darà conto più dettagliatamente nel prossimo paragrafo. Lo stesso si può ricavare citando il famoso concetto di "Jugosphere" coniato da T. Judah che definisce l'esistenza di più sfere culturali/valoriali nei Balcani riconducibili a due macrosfere l'una albanese e l'altra sovrapponibile a quella dell'ex jugoslava. Il discorso dell'autore si manifesta però più complesso e articolato in ulteriori sfere relative alle diverse nazionalità e ciò, forse, rende il suo concetto indefinito: si veda sul punto il capitolo 4 nonché all'autore T. Judah "*Yugoslavia is dead, long live the Jugosphere*" London School of Economics, 2009.

⁸² Il "movimento dei Paesi non allineati" era sorto nei primi anni cinquanta del Novecento e comprendeva stati che intendevano formare un'alternativa sia alla Nato sia al Patto di Varsavia. Venne avviato su impulso di alcune entità geopolitiche eccentriche rispetto ai due blocchi, e soprattutto l'Egitto di Nasser, l'India post ghandiana di Nehru e appunto la Jugoslavia del maresciallo Tito, che in quanto socialista riteneva di dover guardare più al Terzo mondo in via di decolonizzazione che all'Unione Sovietica e alle sue tendenze imperialiste. Proprio a Belgrado nel 1961 si tenne la prima conferenza ufficiale dei non allineati, cui presero parte venticinque Paesi per disegnare un programma alternativo ai due blocchi e che consentisse lo sviluppo economico e sociale dei Paesi aderenti, e soprattutto la democratizzazione delle relazioni internazionali attraverso l'autodeterminazione degli stati ed il rifiuto delle ingerenze da parte delle grandi potenze, anche attraverso una politica di disarmo.

⁸³ Se si può dire essere esistito un'area di scambio nell'ex Federazione di Jugoslavia, non si può però tacere i molti momenti di crisi vissuti nelle relazioni tra tali Paesi rispetto un mai del tutto estinto desiderio di autonomia: si veda il ricorrente caso delle tensioni relative all'indipendenza delle Banche nazionali e alla ripartizione delle risorse che si volevano mantenere in loco (si vedano le ragioni della c.d. crisi croata del 1971), fino all'ultimo periodo prima della disgregazione con l'episodio del boicottaggio serbo dei prodotti sloveni del 1989 a seguito delle istanze autonomiste di Lubjana osteggiate da Milosevic: si rinvia a J. Krulic "*Storia della Jugoslavia dal 1945 ai giorni nostri*" Bompiani, 1999.

⁸⁴ O. Anastasakis, V. Bojicic-Dzelilovic "*Balkan Regional Cooperation & European Integration*" The Hellenic Observatory, The European Institute, The London School of Economics and Political Science, July 2002.

negative in the 7% of cases. The acceptance of the notion of the region of SEE is by far the strongest among representatives of the business community - a 100% of those questioned replied positively, followed by academics (95%), NGOs (91%), politicians (88%) and media (87%)...”, testimoniando quindi di una certa sensibilità regionale da parte delle cittadinanze e specie delle classi dirigenti e degli operatori culturali.

Tuttavia questa identità è concepita in termini fondamentalmente storico-culturali e in zone determinate: continuando a riportare quanto raccolto nel lavoro di Othon Anastasakis e Vesna Bojicic-Dzelilovic, la nozione di regione del sud est Europa si riscontrava tra gli intervistati cittadini del Montenegro e della Serbia, della Macedonia e della Bulgaria, meno negli altri casi.

A testimonianza del fatto che la contiguità regionale sia avvertita maggiormente a livello geografico e storico si riportano i risultati della ricerca già citata per la quale “...*The region is predominantly conceived in geographic and historical terms (25.5% and 21.8%, respectively, of the total number of answers received). Some 19.6% of the respondents think of SEE region in economic terms, followed by 18.6% who perceive it in cultural terms and a mere 14.4% think of the region as a common political community...*”⁸⁵.

Esiste quindi una certa difficoltà a percepire la regione come qualcosa di consistente dal punto di vista economico e politico, e la stessa estensione geografica non appare perentoria e chiara, dal momento che sempre il lavoro degli autori sopra citati avverte che non si registra una condivisa nozione di regione, anche quando si chieda agli attori inseriti nel contesto sociale, politico ed economico, quali siano i Paesi che si contraddistinguono in quanto appartenenti all’area

Certo, se la prossimità può apparire un indicatore nella definizione di regione, qualora si applichino nuove variabili, specie di matrice politica sia interna sia di rapporti internazionali, la situazione si complica per il rilievo delle differenziazioni che si registrano.

Proprio per questo, concludono Othon Anastasakis e Vesna Bojicic-Dzelilovic “...*Thus, the encirclement of the countries belonging to the region according to these particular criteria differs...*”⁸⁶.

Inoltre, e ciò conta di più dal punto di vista delle politiche di integrazione e collaborazione regionale, emergono dallo studio decisi distinguo per cui i cittadini di alcuni Paesi sottolineano la distanza che li separa da altre esperienze e realtà politico-geografiche e culturali avvertite come differenti, estranee e, a volte, inferiori: sempre la ricerca citata avverte come in alcuni dei paesi oggetto della ricerca, soprattutto tra le elites politiche, c’è una tendenza a differenziarsi dalle zone più problematiche e non stabili quali la Bosnia-Erzegovina, Kosovo e, rilevava lo studio del 2002,

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

Macedonia e Albania.

Tutto ciò al fine di apparire agli occhi del consesso internazionale e soprattutto delle maggiori potenze quali attori credibili a differenza dei più problematici vicini.

Esiste quindi una esigenza di caratterizzarsi in modo alternativo rispetto alle aree più problematiche della regione, e questo con prevedibili ricadute sul processo di stabilizzazione e sugli sforzi volti a stimolare una collaborazione fattiva.

Paragrafo 3). Inquadramento dell'area di intervento: caratteri della difficile definizione di area omogenea. La questione economica e degli scambi commerciali

Per meglio definire la situazione dell'area, dopo aver evidenziato la diversità politico-culturale che la caratterizza⁸⁷, bisogna procedere a ricostruire i profili degli scambi intra-regionali posto che, come già ribadito, le due facce della coesione della regione sono rappresentate sia da quella relativa al livello istituzionale sia, forse soprattutto, da quella relativa al livello degli scambi economici.

Infatti, come si argomenta in chiusura del capitolo, la riattivazione dei rapporti economici a livello intra-regionale è ulteriore presupposto necessario e parallelo al rafforzare e riallacciare nuovi legami istituzionali nel medio periodo.

Lo studio menzionato nel precedente paragrafo, mettendo a fuoco nella sua prima sezione anche ostacoli economici ad una visione complessiva dell'area, segnala come gli stati balcanici, se non parzialmente e limitatamente all'unità jugoslava, non sono mai stati un'entità politico-economica completamente interconnessa, e questa difficoltà è andata crescendo sempre più nell'era post-comunista, data la dissoluzione della Jugoslavia e la nascita di un numero di nuove entità statuali in perenne lotta per confini e identità incerte, per le quali la legittimazione si è spesso confusa con l'individuazione di un nemico da combattere.

Ciò ha comportato un ulteriore indebolimento del già fragile livello di coesione economica:

⁸⁷ Sul punto si fa riferimento alla letteratura in materia, si veda Ancel J., *"Peuples et nations des Balcans"*, A. Colin, Parigi, 192; Prevelakis, G., *"I Balcani"*, Il Mulino, Bologna, 1997; Hosch, E., *"Storia dei Balcani"*, Il Mulino, Bologna, 2006; S. Bianchini, *"L'enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi"*, Franco Angeli, Milano 1989; S. Bianchini, *"La questione jugoslava"*, Giunti, Firenze 1996; Stefano Bianchini, "Sarajevo, le radici dell'odio", Edizioni Associate, 2a ed. 1996; C. Bennet, *"Yugoslavia's Bloody Collapse. Causes, Course and Consequences"*, Hurst & Company, Londra 1995; C. Cviic, *"Rifare i Balcani"*, Il Mulino, Bologna 1993; C.M. Daclon, *"Bosnia"*, Maggioli, Rimini 1997; C. Diddi, V. Piattelli, *"Dal mito alla pulizia etnica. La guerra contro i civili nei Balcani"*, Cultura della pace, Assisi 1995; J. Krulic, *"Storia della Jugoslavia"*, Bompiani, Milano 1997; P. Rumiz, *"La linea dei mirtilli"*, Editori Riuniti, Roma 1997; P. Rumiz, *"Maschere per un massacro"*, Feltrinelli, Milano 2011; J. Pirjvec *"Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia"*, ERI, Roma 1993; J. Pirjvec, *"Le guerre jugoslave"*, Einaudi, Torino 2002; L. Silber A. *"Little Yugoslavia: Death of a Nation"*, Penguin Books, Londra 1997; Georges Castellan, *"Storia dei Balcani - XV/XX secolo"*, ed. ARGO, 1996; Barbara Jelavich, *"History of the Balkans - Eighteenth/Twentieth Century"*, Cambridge University Press, 1983; H.K. Bahbha *"Cultures in between"* SAGE publication London 1996, E.N. Wilsen, P. McAllister *"Ethnic premises in a word of power"* University of Chicago, 1996

se è vero che esisteva una rete di scambi più forte all'interno dell'area jugoslava nel periodo precedente al 1989, successivamente la coesione che si riferisce alla interdipendenza dei commerci e alla complementarità e continuità delle infrastrutture, appare diminuire significativamente.

La Banca Mondiale in un suo studio riporta che nel 1999 solo una percentuale stimata tra il 12% e il 14% del totale dei commerci balcanici aveva una dimensione regionale, testimoniando come l'area presentasse un tasso troppo basso di scambi rispetto a ciò che si verificava in altre situazioni e ai parametri registrati in Europa che risultava essere la meta privilegiata delle esportazioni balcaniche con una quota del 50%.

Da un punto di vista squisitamente energetico, la mancanza di interconnessioni e infrastrutture transfrontaliere ha fatto sì che la Banca Europea per gli Investimenti abbia definito la situazione balcanica come una situazione "a segregazione" nella quale ognuno tendeva a politiche autonome senza nessuna logica regionale.

Quindi, in aggiunta e agli ostacoli di natura storica e culturale, sulla strada della cooperazione regionale il gap di relazioni economiche si pone come il problema più sentito anche dagli analisti internazionali e dalle istituzioni europee, che infatti individuano la ricetta per l'omogeneizzazione dell'area l'abbattimento delle barriere, delle dogane e quindi verso la liberalizzazione dei mercati per favorire gli scambi come elemento strategico per il superamento di questi deficit.

Si potrebbe tentare di illustrare almeno alcuni dei fattori che stanno alla base di questa assenza di coesione tra le varie economie della regione, a partire dalla scarsità di legami strutturali al suo interno anche malgrado il fatto che, dopo la fine del periodo bellico degli anni novanta, si fossero avviati alcuni rapporti bilaterali nel commercio tra gli stati balcanici, tramite reciproche concessioni e accordi di libero scambio⁸⁸.

In merito alla situazione infrastrutturale e alle cause che l'hanno aggravata, deve riportarsi parte di un più articolato scritto di E.C. Del Re⁸⁹ la quale, chiedendosi se si possa definire l'area balcanica quale regione integrata, segnala come già storicamente le differenti sensibilità politiche affermatesi nella seconda metà del novecento, seppur riconducibili ad una comune matrice ideologica, abbiano di fatto congelato i rapporti tra i paesi, riducendoli al minimo essenziale: successivamente, la disgregazione jugoslava e gli episodi bellici conseguenti hanno portato all'arresto dello sviluppo e alla distruzione delle poche infrastrutture esistenti.

⁸⁸ Si fa riferimento al Memorandum of Understanding on Trade and Liberalization del giugno 2001. L'Accordo sarà poi seguito da una serie di moltissimi accordi bilaterali di libero scambio. M. Uvalic nel suo "Attracting foreign direct investments in South East Europe" ne conta ai primi mesi del 2006 ben 33

⁸⁹ E.C. Del Re "Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia" riv. Est-Ovest n. 6 del 2010

Di fatti, ad esempio, la distruzione dell'area industriale di Pancevo⁹⁰ avvenuta a causa dei bombardamenti della NATO ha bloccato per molto tempo il progetto di realizzazione del bypass petrolifero che avrebbe dovuto congiungere tramite oleodotto il porto di Costanza con la Serbia: solo dal 2005 con la ricostruzione dell'apparato industriale distrutto, la possibilità di tal intervento si concreta, tra l'altro, proprio attraverso la pianificazione del Pan European Pipeline Project⁹¹ in cui la Comunità Energetica è chiamata a svolgere un ruolo importante⁹².

Tuttavia, tali progetti non hanno prodotto effetti sensibili a livello intra-regionale, dal momento che questi restavano relegati nella mera natura bilaterale che, come si tenterà di argomentare oltre, non può rappresentare base sufficiente ad un compiuto processo d'area.

Infatti, la Banca Mondiale, in un rapporto dell'anno 2000⁹³, registrava come i processi di ammodernamento dell'apparato economico intrapresi all'inizio degli anni Novanta, non erano riusciti ad eliminare tutte le barriere commerciali né a porre termine a rapporti di discriminazione prodotti da politiche protezionistiche.

Inoltre questo basso livello di collaborazione economica era dovuto all'assenza del principio di complementarità, nel senso che le strutture economiche dei vari Paesi risultavano molto simili e quindi rendevano poco appetibili strategie commerciali fondate su una qualche forma di reciprocità strutturale: scarsa differenziazione industriale e merceologica non stimolavano affatto gli scambi intra-regionali, neanche nello spazio dei Paesi ex jugoslavi.

Ovviamente, a livello regionale, sono da considerare le pesanti eredità della guerra e l'imperfetto e problematico passaggio da un'economia di piano al libero mercato; i problemi cui gli stati dovevano far fronte erano in parte simili, dovuti appunto ad una lunga storia di gestione statale e pianificata dell'economia, ed impedivano la crescita con conseguenze gravi a livello di deficit commerciali e di disoccupazione alta; le analogie riscontrabili nelle diverse realtà dell'area riguardavano anche l'incapacità ad una adeguata ristrutturazione aziendale ed oscuri processi di privatizzazione che avevano incentivato corruzione e pratiche illegali.

Rispetto ai Paesi PECO, le performance economiche dei Paesi balcanici risultavano essere decisamente inferiori, nonostante i problemi da affrontare fossero simili: la guerra e le sanzioni internazionali avevano aggravato evidentemente e non poco la situazione nell'area balcanica

⁹⁰ La zona industriale di Pancevo fu soggetta a 14 raid aerei tra il 24 marzo e 8 giugno del 1999 con l'obiettivo di radere al suolo questo importante centro di produzione chimica e di raffinazione del greggio.

⁹¹ Il progetto è stato proposto inizialmente nel 2002 ma la firma di un protocollo d'intesa per la è stata più volte rinviata fino al 3 aprile 2007 quando Croazia, Italia, Romania, Serbia e Slovenia l'hanno sottoscritto a latere del Summit Energetico tenutosi a Zagabria.

Nel 2008 Romania, Serbia e Croazia hanno sottoscritto un accordo con il quale si istituiva la Pan-European Oil Pipeline Project Company per lo sviluppo del progetto che dovrebbe, nella sua complessità. Collegare Costanza a Trieste per poi convogliare il greggio nel Transalpine Pipeline diretto in Germania.

⁹² Energy Community of South East Europe "Athens process newsletter" January 2005

⁹³ World Bank, "The road to stability and prosperity in SEE" A Regional Strategy paper, 2000.

rispetto all'Europa centrale, che non aveva dovuto soffrire tali esperienze belliche.

Ulteriore problema era costituito anche dal persistere dell'intervento statale in economia, anche sotto forma di politiche redistributive, che frustravano l'iniziativa privata, elemento portante della crescita.

A fronte di ciò, molti commentatori politici ed osservatori della questione balcanica tra i quali Vladimir Gligorov⁹⁴, importante economista e fondatore del Partito Democratico serbo, individuano la soluzione della decennale crisi dell'area nella integrazione delle economie dei paesi balcanici, assieme al rafforzamento di istituzioni che sviluppino e sostengano la competitività dei mercati, assieme all'integrazione dell'area finalmente stabilizzata nei mercati europei.

La cooperazione economica, la liberalizzazione del commercio è dal citato autore riconosciuta quale principale strumento per combattere l'ostilità tra Paesi ed etnie diverse dal momento che produce un incremento della fiducia reciproca.

Il fatto che lo scambio commerciale abbia effetti benefici è anche sostenuto da W. Barlett il quale, utilizzando un argomento forse provocatorio, afferma che alcuni positivi effetti, al fine della convivenza e cooperazione pacifica, sarebbero stati addirittura prodotti dal mercato nero, nel quale cattolici, ortodossi e musulmani commerciano tra loro invece di combattersi⁹⁵.

Senza tuttavia accedere a tali paradossali tesi, dal punto di vista commerciale, si può sostenere che sino al 1989 esistessero in realtà due subregioni nei Balcani occidentali, una costituita dallo spazio della Repubblica Federale di Jugoslavia, e l'altra, a più basso tenore di scambi, costituito da Albania, Bulgaria, Grecia e Romania.

Ad aggravare ciò, come già sostenuto, negli anni Novanta, il volume degli scambi dell'area ha registrato un netto calo sotto l'impatto della recessione molto profonda dei primi anni del decennio, della rottura dell'unità monetaria ed economica jugoslava, dell'imposizione di barriere commerciali e politiche tra Stati di nuova creazione e le successive guerre che hanno sconvolto le infrastrutture e le comunicazioni⁹⁶.

Gli scambi commerciali tra le due subregioni in oggetto sostanzialmente non hanno subito grandi modifiche poiché già caratterizzato da legami economici marginali ed anzi, il commercio tra l'Albania, la Bulgaria e la Romania, risultò ancora più diminuito e debole.

Nella subregione attinente alla ex Repubblica federale, tuttavia, alcuni scambi commerciali

⁹⁴ R. Gligorov, M. Kaldor, L. Tsoukalis *"Balkan Reconstruction and European Integration"*, LSE/WIIW, London, 1999.

⁹⁵ Vedi sul punto anche W. Barlett *"Regional Cooperation and Regional Divergence"* in *Regional Cooperation and Regional Enforcement, and role of the treaties in the Balkans*, edited by S. Bianchini ed. Longo Editore il quale afferma *"...paradoxically, organized crime and mafia business is one of the main ways in which regional integration has been developed in the Balkans in recent years..."*

⁹⁶ M. Uvalic *"Regional Cooperation in the Balkans"* Frank Cass Publisher London 2001

risultavano ancora in essere e, nel caso della Bosnia-Erzegovina, anche per una quantità piuttosto significativa.

Tuttavia, il periodo successivo ai conflitti non è stato caratterizzato da una ripresa del commercio, poiché gli strascichi della guerra e il nuovo ambiente politico ha impedito qualsiasi riabilitazione dei precedenti rapporti commerciali⁹⁷.

Il canale commerciale prevalente per entrambe le due subregioni risulta in seguito quello verso l'Unione Europea, evidentemente in virtù degli sforzi profusi da parte delle istituzioni europee preposte e delle politiche sostanziate dal Patto di Stabilità e dal Processo di Stabilizzazione e Associazione, assieme a misure commerciali specifiche per i Balcani occidentali, favorendo aree di libero scambio verso i mercati europei per molte delle merci in transito.

Ciò, sostiene M. Delević, rappresenta l'inizio del processo di integrazione dei Balcani e della liberalizzazione del mercato che procede in maniera asimmetrica favorendo alle economie balcaniche l'apertura del mercato europeo prima ancora che di quelli regionali⁹⁸.

Negli anni immediatamente seguenti gli scambi interni cominciarono a crescere, mentre quelli con i Paesi dell'Unione videro flessioni significative almeno per alcuni degli stati balcanici; infatti se si osservasse il periodo dal 2000 al 2005 si riscontrerebbe tale trend per cui gli scambi intra-regionali ebbero un incremento contemporaneamente ad un decremento delle esportazioni verso l'Unione Europea.

In seguito si riportano le tabelle relative al periodo in discussione.

Tabella 1: commercio estero nell'Europa Sudorientale – Export totale

		2004	2005	I Q 2006
ALBANIA	EUR in mn	487	530	144
	change in %	22.0	8.8	19.2
B&H	EUR in mn	1441	1934	551
	change in %	21.4	34.2	38.9
BULGARIA	EUR in mn	7985	9454	2667
	change in %	19.7	18.4	28.2
CROATIA	EUR in mn	6452	7092	1950
	change in %	18.0	9.9	30.7
MACEDONIA	EUR in mn	1348	1640	375
	change in %	11.5	21.7	2.0
ROMANIA	EUR in mn	18935	22255	6213
	change in %	21.3	17.5	22.0

⁹⁷ Delević, M. "Regional Cooperation in the Western Balkans." Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

⁹⁸ Delević, M. "Regional Cooperation in the Western Balkans." Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

SERBIA	EUR in mn	2867	3684	944
	change in %	17.5	28.5	26.8

Fonte: Delević, M. “*Regional Cooperation in the Western Balkans.*” Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

Tabella 2: commercio estero nell’Europa Sudorientale – Import totale

		2004	2005	I Q 2006
ALBANIA	EUR in mn	1849	2107	540
	change in %	11.8	14.0	29.6
B&H	EUR in mn	4758	5715	1045
	change in %	11.9	20.1	-0.3
BULGARIA	EUR in mn	11620	14682	3933
	change in %	20.9	26.4	32.8
CROATIA	EUR in mn	13342	14922	3936
	change in %	6.3	11.8	27.3
MACEDONIA	EUR in mn	2358	2593	546
	change in %	15.6	10.0	2.1
ROMANIA	EUR in mn	26281	32569	8567
	change in %	24.0	23.9	28.5
SERBIA	EUR in mn	8663	8354	2028
	change in %	31.2	-3.6	32.9

Legenda: I Q = primo quarto; mn = milione

Fonte: Delević, M. “*Regional Cooperation in the Western Balkans.*” Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris.

Il fenomeno è stato dovuto a nuove politiche europee tendenti a limitare concessioni di commercio verso mercati dell’Unione e ciò ha comportato la seguente necessità per molti paesi dell’area di ricercare mercati alternativi a livello regionale⁹⁹, unitamente al diffondersi della partecipazione degli stati dell’area all’accordo CEFTA e al fiorire di molti accordi bilaterali in tema di scambi.

Si può quindi affermare in conclusione che da sempre la principale strategia dell’Unione nei confronti dei Balcani occidentali è stata tesa a rendere più stabile possibile questa area prossima ai confini e già sconvolta dalle eredità terribili dei conflitti interetnici

⁹⁹ M. Uvalic “*Attracting foreign investment in Southeast Europe*” in *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed Longo Editore.

Paragrafo 4). Cooperazione e supporto della pace: il ruolo dei Trattati nei Balcani: limiti e nuovi approcci.

Come detto, al fine di costituire un'area di pace nei Balcani, il primo degli strumenti necessari accanto a quelli delle politiche di cooperazione e sviluppo regionale, che si definiranno in seguito, è costituito dai Trattati capaci di introdurre dal punto di vista del frame work politico-istituzionale, principi derivanti anche dalle norme riconosciute internazionalmente.

Vesna Pesic ha definito i principi che tali accordi politici hanno tentato di inserire nel quadro normativo e istituzionale balcanico a seguito degli eventi bellici. Tra i più importanti nella sua nomenclatura l'autrice riporta il principio della autodeterminazione e della integrità territoriale, sottolineando che la loro chiarezza teorica diventa però controversa e di difficile applicazione quando applicati nella realtà¹⁰⁰ e, nella specie, al caso balcanico nel quale i fittissimi intrecci di determinazione e autoderminazione su base etnica si confondono strettamente con rivendicazioni territoriali.

Sul punto, ben si accorda l'argomentare di quanti ritengono che, in realtà, nella regione oggetto di attenzione non sia più necessario promuovere la pace attraverso gli accordi ma sostenere la stabilità permanente¹⁰¹ attraverso un processo convenzionale che abbia questo preciso scopo.

In un suo scritto l'autore M. Labus infatti scrive: “...in the Balkans there is not need for installing peace in an area that has been historically plagued by conflict and civil war. There is, however, an overwhelming need to ensure permanent stability in the region...”¹⁰².

Al fine di raggiungere l'obiettivo, lo stesso autore prospettava la necessità di un nuovo Trattato che avesse delle premesse diverse da quelle della sanzione del principio giuridico e dei corollari tipici dei Trattati, che hanno caratterizzato i decenni passati, quali la presenza militare straniera o l'opera di un arbitro esterno.

Nel citato saggio, Vesna Pesic sollevava il punto per il quale i principi della integrità territoriale e della autodeterminazione applicati per risolvere le crisi balcaniche presentano problemi legati alla loro indeterminatezza e contraddizione per cui la loro interpretazione non può essere basata strettamente sulla legge.

Inoltre, perché un conflitto possa essere fermato è richiesto l'intervento di un arbitro con poteri sufficientemente efficaci rispetto ai due contendenti: da un punto di vista storico questo ruolo è stato assunto da quelli che l'autrice citata chiama “great power” e che nel caso del conflitto

¹⁰⁰ V. Pesic “The Principles of International Law in the Peace Treaties and Agreements of the Yugoslav Wars: Their Relevance to the Search for Stability in the Region” in *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed. Longo Editore.

¹⁰¹ Si veda sul punto M.Labus “The role of the treaties in the Balkans: the fifth treaty” in *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed Longo Editore

¹⁰² Ibidem

jugoslavo si è identificato nel Gruppo di Contatto¹⁰³.

Dunque, appare evidente la necessità di superare il modello di Trattato storicamente dato al fine di procedere con un nuovo modello capace di superare il pesante intervento esterno e che si ponga nella prospettiva di incentivare l'aspetto della stabilità che passa attraverso l'attrazione di investimenti, la creazione di istituzioni e la cooperazione economica.

L'idea della necessità di questo nuovo Trattato era visto dall'autore M. Labus attraverso l'applicazione dell'agenda di Salonicco quale possibile finale soluzione del complicato quadro balcanico per mezzo della definizione dello status del Kosovo, comunque puntando, ed è questo il concetto utile all'argomentare successivo, sul fatto che i protagonisti del Trattato non avrebbero dovuto essere solo i paesi del Gruppo di Contatto ma tutti paesi dell'area che saranno direttamente coinvolti nella soluzione e che con il loro impegno garantiranno l'implementazione dell'accordo¹⁰⁴.

Sulla base di ciò, poiché è possibile trarre i tratti tipici dei quattro Trattati pietre miliari del tentativo di ricomposizione del teatro balcanico, si procederà a confrontare i caratteri propri del Trattato che costituisce la Comunità Energetica del Sud Est Europa, al fine di verificare se questo possa essere quel quinto Trattato che lo stesso Labus auspicava quale elemento di introduzione di stabilità nella regione.

Dunque, riprendendo l'argomentare del citato autore, riferendosi ai Trattati di Dayton, Kumanovo, Ohrid e Belgrado¹⁰⁵, questi riconosce l'importanza e l'efficacia di tali accordi con carattere transnazionale sulla via della composizione di uno stato di pace dopo la stagione dei conflitti: tuttavia, la stabilità regionale prodotta da questi accordi rimane ancora fragile ed incompiuta.

È possibile definire un quadro delle caratteristiche di questi Trattati attraverso l'analisi di alcune dimensioni suggerite dallo stesso M.Labus ovvero, come questi si pongono rispetto all'episodio bellico o alla crisi, come favoriscono i processi di state-building, quali gli effetti

¹⁰³ V. Pesic "The Principles of International Law in the Peace Treaties and Agreements of the Yugoslav Wars: Their Relevance to the Search for Stability in the Region" in *Regional Cooperation, Pace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed. Longo Editore.

Il Gruppo di contatto per i Balcani, che comprende Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania e Russia, è il forum nel quale vengono discusse e negoziate le strategie di stabilizzazione dei Balcani dopo le guerre degli anni Novanta. Nel corso del tempo il Gruppo di contatto ha fissato alcuni punti fermi che definiscono la cornice entro la quale avrebbe dovuto aver luogo il negoziato sul Kosovo.

¹⁰⁴ M.Labus "The role of the Treaties in the Balkans: the fifth Treaty" *Regional Cooperation, Pace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini, Longo Editore

¹⁰⁵ Alcuni autori hanno evidenziato come questi trattati che si ponevano di trovare una soluzione ai conflitti erano caratterizzati da incoerenza e della contraddizione poiché attingevano a diverse e antitetiche posizioni tendendo a ricomporre il tessuto territoriale o al contrario incentivando soluzioni di autonomia o di grande decentramento.

Infatti, i trattati di Ohrid e Belgrado, con le debite precisazioni, sono stati orientati a rafforzare l'integrità degli stati coinvolti mentre i trattati di Kumanovo e Dayton avevano avuto esiti diversi, il primo con l'attribuzione di grandi poteri alle entità federate di Bosnia-Erzegovina, il secondo individuando la soluzione della sottrazione del Kosovo alla Serbia a favore dell'amministrazione internazionale Fonte: S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series, September 2010

sull'integrazione europea, quale il ruolo della Nato e come venga considerato il tema della sovranità nazionale in ciascuno di essi.

Ciò che si verifica riguarda soprattutto l'approccio alla sovranità che, come già prima ricordato, pur essendo un principio giuridico teoricamente valido si presenta contraddittorio attraverso la sua limitazione evidente in questi accordi.

Per esempio, l'autore afferma che il Trattato di Dayton¹⁰⁶ ha introdotto un concetto di sovranità limitata considerate che all'Ufficio dell'Alto Rappresentante¹⁰⁷ era dato il potere di modificare e revocare le decisioni prese a livello governativo, sostituire i funzionari, e addirittura interdire le parti politiche quando avessero intrapreso iniziative destabilizzanti, limitando però non solo gli aspetti della sovranità militare ma anche di quella civile¹⁰⁸.

Nel caso dell'accordo di Kumanovo¹⁰⁹, invece, si era proceduto con una sospensione di fatto della sovranità serba sul territorio sottoposto alla tutela delle Nazioni Unite, mentre nel Trattato di Ohrid¹¹⁰ si è lasciata sussistere formalmente la sovranità anche se internamente devoluta alle autonomie in maniera significativa.

L'accordo di Belgrado ha reso possibile all'ex Repubblica Federale Jugoslava di costituirsi in confederazione tra Serbia e Montenegro per cui la sovranità venne modellata come in uno stato che lo stesso Labus definisce "...a quasi-confederate state –externally unified, internally decided between two republics...".

Proprio sul punto della limitazione della sovranità si pone un elemento critico di qualsiasi accordo che voglia creare una nuova situazione di stabilità: ritrovare equilibri stabili imponendo sacrifici sul versante della determinazione ed integrità statale potrebbe di fatti portare a mal tollerare la stessa funzione e quindi la efficacia dei Trattati i quali, come già visto nel caso

¹⁰⁶ L'Accordo di Dayton, o più precisamente il General Framework Agreement for Peace (GFAP), fu sottoscritto il 21 novembre 1995 in una base aerea presso Dayton nello stato americano dell' Ohio tra la Croazia, la Repubblica Federale Jugoslava e la Bosnia-Erzegovina quale accordo che avrebbe messo fine alla guerra civile jugoslava.

Tra le altre cose, l'accordo riconosceva ufficialmente la presenza in Bosnia Erzegovina di due entità distinte quali la Federazione croato-musulmana e la Repubblica Srpska.

Il Distretto di Brčko, unità amministrativa di fatto autonoma rispetto alle ultime entità citate, venne istituito con decisione dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite nel 2000 a seguito di un arbitrato interno.

Il testo dell'Accordo è disponibile al sito http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

¹⁰⁷ Sui compiti e i poteri dell'Alto Rappresentante si rimanda al sito del suo Ufficio http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612

¹⁰⁸ M.Labus " *The role of the Treaties in the Balkans: the fifth Treaty*" Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans, edited by Stefano Bianchini, Longo Editore

¹⁰⁹ Con l'accordo tecnico militare di Kumanovo del giugno 1999 tra la missione militare NATO KFOR e la Repubblica Federale Jugoslava si stabilì il ritiro delle truppe federate dal Kosovo e l'istituzione di una zona di protezione Il testo dell'Accordo è disponibile al sito <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>

¹¹⁰ L'Accordo di Ohrid ebbe il merito di mettere fine agli scontri armati con la minoranza albanese che interessarono la Macedonia nel primo semestre dell'anno 2001. Tramite l'accordo si modificò l'organizzazione costituzionale e politica del paese, riconoscendo i diritti delle comunità minoritarie non solo a livello formale ma devolvendo alle autonomie importanti competenze prima amministrative a livello centrale. Sul tema si rinvia a B. Vankovska " *The role of the Ohrid Framework Agreement and the Peace Process in Macedonia*" in Regional Cooperation, Peace Enforcement, and Role of the Treaties in the Balkans edited by S. Bianchini, J. Marko, C. Nation, M Uvalić, Longo Editore 2007

esaminato, prevedrebbero altresì la presenza militare o politica di quei grandi poteri esterni che, come da definizione sopra citata, si pongono da arbitro sulla stessa interpretazione di autodeterminazione e integrità territoriale.

A questo punto si pongono due dottrine differenti di approccio alla funzione e alla efficacia dei Trattati e al loro scopo ultimo: attraverso tale strumento si può infatti prevedere di intervenire sul processo di costituzione di realtà politico/istituzionali anche se ciò comporta una dolorosa diminuzione o suddivisione della sovranità dei precedenti soggetti statuali, quando non la loro estinzione a favore di nuove entità.

Tuttavia, questo approccio di suddivisione politica che ha spesso seguito logiche di divisione anche su base etnica appare nel caso balcanico essere proprio una causa dei gravi problemi dell'area, considerando, ancora una volta con Labus, che questa dottrina "...has produced an effective solution only in one case, but in the Balkans it is co-responsible for all the conflicts and suffering caused by the civil war..."¹¹¹.

Per quanto detto, appare dunque necessario ripensare il meccanismo dello stesso strumento convenzionale e la sua filosofia di fondo tanto che l'autore appena citato invocava, di seguito ai quattro citati, un quinto Trattato che assumesse in sé la filosofia per la quale eventuali limitazioni di sovranità o la nascita di nuovi stati-nazione, pur nella pratica possibili, siano viste dai sottoscrittori quali tappe per l'accesso ad una unità politica sovraordinata capace dunque di introdurre l'elemento di stabilità che nella regione mancava, dando l'occasione così di superare punti non risolti quali la questione del Kosovo, difficilmente componibile se lasciata alle rivendicazioni di determinazioni etnica e di sovranità, possibile, al contrario, se inquadrata in un complessivo progetto regionale.

L'autore citato rivede questa unità nel percorso che porta i Paesi balcanici alla accessione all'Unione Europea attraverso con gli strumenti della gestione della crisi e dell'allargamento: d'altronde il processo di allargamento dell'Unione potrebbe essere considerato uno strumento in grado di fermare il processo parallelo di disgregazione in nuove entità statali¹¹², evitando ulteriori scenari e motivi di crisi.

Seppure non può negarsi che i quattro citati accordi abbiano avuto un importante ruolo nella sicurezza della regione, la stabilità duratura non sembra essere stata ancora raggiunta: avendo dunque delineato i caratteri dei quattro più importanti Trattati, i punti di debolezza di questi e le eventuali prospettive di evoluzione, bisognerebbe valutare in quale posizione si pone il Trattato che costituisce la Comunità energetica del Sud Est Europa.

Infatti, già dall'intitolazione la prospettiva teorica della base dell'accordo sembra volta alla

¹¹¹ M.Labus "The role of the Treaties in the Balkans: the fifth Treaty" Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans, edited by Stefano Bianchini, Longo Editore

¹¹² Ibidem

creazione di una nuova entità giuridico/istituzionale, la Comunità appunto, con carattere sovraordinato.

La devoluzione di sovranità in temi cruciali come quello energetico, riguarda aspetti relativi a procedure di produzione regolamentaria e normativa a cui tutti i sottoscrittori aderiscono convintamente al fine di produrre nuove norme condivise e recepirne altre di comune applicazione.

Dal punto di vista della disposizione dei principi di base, se si è detto che i Trattati già esaminati necessitavano di un arbitro per la interpretazione degli stessi concetti applicabili: nel caso da ultimo in esame invece, il ruolo di interprete non è affidato a terzi che sono stati da Pesic definiti “great powers” ma ad istituzioni della Comunità e ai luoghi deputati per il confronto ermeneutico nati per disposizione dello stesso Trattato.

Risultano assenti arbitri esterni capaci di influenzare gli attori: tutti i soggetti firmatari, siano anche questi tradizionalmente definibili quali “great powers”, hanno la stessa dignità degli altri membri, essendo tra l’altro assente ogni posizionamento di natura militare.

Dunque, la natura del Trattato che istituisce la Comunità energetica appare di sicuro di nuova matrice tanto che forse potrebbe definirsi proprio come quel quinto Trattato che Labus teorizzava come capace di superare le limitazioni dei precedenti al fine di superare la mera funzione di “cessate il fuoco”, per porre le basi ad una definitiva stabilizzazione dell’area, tra l’altro concentrandosi sulla creazione di corrispondenze e collegamenti infrastrutturali tra i Paesi coinvolti.

In seguito, la tabella 3 raccoglie le dimensioni dei diversi Trattati di cui si è discusso, individuandone i tratti comuni e le differenze

Si tenterà, nei seguenti capitoli, di valutare gli effetti del Trattato per capire che questo è davvero un utile strumento per il superamento dei problemi posti.

Tabella 3: Dimensioni dei Trattati

	Conflict Resolution	Statehood	EU progress	Nato role	Sovereignty
Dayton	Post-conflict	Creating	Saa negotiation	EUFOR	Limited
Kumanovo	Post-conflict	Facilitating	Saa negotiation	KFOR	No
Ohrid	Post-conflict	Reshaping	Candidate Status	Some presence	Internally shared
Belgrade	Conflict prevention	Reshaping	Saa negotiation	Contractual Relation	Internally shared
Ecsee	Post-conflict	None	Indirect	None	Accepted

Paragrafo 5). Gli strumenti di stabilizzazione cooperazione economica: favorire i collegamenti strutturali tra approccio bilaterale, multilaterale e condizionalità. Patto di Stabilità e Processo di Stabilizzazione e Associazione

Se dunque uno strumento di approccio alle tematiche d'area è rappresentato dai Trattati che si sono susseguiti, altrettanto importanti strumenti d'azione sono quelli di stabilizzazione e di cooperazione regionale.

Negli anni successivi ai conflitti balcanici la comunità politica internazionale e l'Unione Europea principalmente, hanno tentato di promuovere la stabilità regionale e la crescita economica dell'area attraverso diverse misure sviluppate attraverso il concetto di cooperazione regionale.

Tutto ciò è passato per il mezzo di un grande numero di accordi bilaterali aventi ad oggetto la libertà degli scambi e la attenuazione delle barriere doganali, al fine di incentivare l'integrazione e i commerci.

Tuttavia, tra questi, alcuni hanno assunto un ruolo preminente e hanno fatto da contenitore ad altre politiche e accordi identificabili come aspetti cardine e i principi guida alla luce della loro efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo della stabilità, da tutti riconosciuto quale definitivo status desiderato.

Dunque, tra questi programmi si deve annoverare il Patto di Stabilità, varato in un momento storico del processo balcanico molto complicato con il principale fine di promuovere riforme economiche basilari modulate sulla esperienza e concreta situazione di ciascuno degli stati a cui queste si rivolgono, attraverso un'ottica di complessiva valenza regionale.

Allo scopo, il programma intendeva sviluppare ed aiutare le strategie e gli interventi di istituzioni finanziarie internazionali così come gli investimenti privati, anche attraverso una efficace azione di riorganizzazione interna degli apparati statali e della sicurezza, attraverso la lotta alla corruzione e ai traffici illeciti, con un effetto benefico anche alla sicurezza e alla cooperazione internazionale, considerata la possibile integrazione dei Paesi della regione nelle strutture politiche, economiche e di sicurezza europea ed atlantica”¹¹³.

Il Patto di Stabilità, adottato nel 1999 tra i Paesi dell'area e i maggiori attori internazionali occidentali aveva l'obiettivo di riunire tutti questi players assieme alle agenzie intergovernative in un numero considerevole di strategie politiche per raggiungere un livello accettabile di cooperazione regionale.

A questo riguardo sono stati istituiti Tavoli di Lavoro tra cui quello sulla democratizzazione

¹¹³ Introduzione a *“Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani”*, a cura di Ettore Greco, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000.

e i diritti umani, la ricostruzione economica, sviluppo, cooperazione e sicurezza.

Un quarto tavolo (Trade Working Group) aveva l'obiettivo di incentivare gli scambi nella regione attraverso una molteplicità di accordi bilaterali di libero scambio, poi sanzionati nel Memorandum of Understanding "On Trade Liberalisation and Facilitation" del giugno 2001¹¹⁴, con il quale si stabilivano la libertà di circolazione dei servizi, il divieto di imporre barriere doganali, regole sull'origine dei prodotti.

Lo sviluppo successivo dell'accordo fu poi la firma dell'accordo sulla libertà degli scambi firmato nel 2004 dai Paesi dell'area attraverso un mosaico di 31 accordi bilaterali, fidando sul principio che il deficit di scambio tra i Paesi dell'area potesse così essere colmato, contemporaneamente provocando effetti benefici sulle economie interne e sull'attrazione di investimenti esteri.

Come noto, nel 2006, al fine di evitare pericoli "...of trade deflection and trade diversion..."¹¹⁵ si decise di far accedere i Paesi dell'area balcanica nell'accordo CEFTA al fine di creare una complessiva area di libero scambio.

Tuttavia, la pleora di accordi ha provocato un incerto ambiente nel quale ha prosperato la difficoltà di chiara definizione, oltre che dei compiti anche degli obiettivi, provocando spesso contraddizioni e incompatibilità tra i diversi accordi, spesso vanificando l'ambizione di generare effetti positivi come economie di scala ed efficienze dovute alla competizione¹¹⁶.

Bisogna tuttavia domandarsi in quale modo il Patto di Stabilità si proponeva di raggiungere i suoi ambiziosi obiettivi.

Fabrizio Saccomanni, attuale Direttore Generale della Banca d'Italia, all'epoca Direttore Centrale per le attività estere e Presidente del Tavolo di Lavoro per la ricostruzione e la riforma economica del Patto, indicava dette condizioni come segue: "...il perdurare dello slancio politico che ha condotto alla nascita del Patto, la necessità che si compiano progressi paralleli nei campi delle riforme strutturali di base e dell'assistenza finanziaria, un più deciso e visibile ruolo di guida dell'Unione Europea, una genuina collaborazione tra tutti gli attori di rilievo del Patto, un approccio coordinato e realistico alla questione della Serbia, che superi le divisioni tra Stati Uniti ed Europa. Se lo scetticismo può apparire d'obbligo di fronte ad una situazione regionale così difficile, non sembrano esserci, oltre il Patto, opzioni alternative per la ricerca di soluzioni credibili ai problemi dell'area. Il Patto merita quindi un periodo di prova adeguato alla

¹¹⁴ Il Memorandum é stato sottoscritto dall'Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Federale Jugoslava Macedonia e Romania.

¹¹⁵ W. Barlett "Regional Cooperation and Regional Divergence the Inequalising of free trade agreements in the Western Balkans" in Regional Cooperation, Pace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans, edited by Stefano Bianchini ed Longo Editore

¹¹⁶ Ibidem

*comprensione di tali problemi...*¹¹⁷.

Si devono allora individuare gli elementi base di questo progetto e delle aspettative create, in relazione ai suoi livelli di attuazione e, eventualmente, alle nuove variabili intervenute, non dimenticando di puntare l'attenzione ad un altro aspetto di cruciale rilevanza, già discusso nel primo capitolo.

Di fatti, nel verificare le modalità operative deve osservarsi quale approccio metodologico è stato seguito posta la duplicità possibile tra un approccio delle politiche con taglio globale nell'area regionale e l'uso di canali parziali e biunivoci nella gestione dei temi regionali di cui si tratta.

Appare fuor di dubbio che l'oggetto della iniziativa si definiva nel tentativo di risolvere le dinamiche negative nell'area complessivamente intesa ma, tuttavia, l'approccio spesso seguito si è concretizzato in quel mosaico di accordi bilaterali sopra citato, con lo sviluppo susseguente dei punti critici già evidenziati.

Il *doppio binario* rivolto ad un area complessiva attraverso strumenti di relazione bilaterali potrebbe apparire una contraddizione in termini, eppure si potrebbe anticipare fin da ora che esistevano allora ragionevoli aspettative nei confronti di un approccio plurale, capace di coniugare entrambe le linee di azione, senza tuttavia nascondersi i pericoli di una politica che poteva apparire ambigua agli occhi dei Paesi balcanici e che soprattutto poteva rischiare di approfondire le differenze di potenzialità e di velocità nell'*institution building* da parte degli stessi.

Infatti, era riconosciuto da importanti commentatori quali Tito Favaretto che, considerando le oggettive difficoltà a sviluppare un approccio globale verso l'area, l'approccio parziale e una strategia basata su rapporti bilaterali sarebbe stata una strada promettente almeno nella fase iniziale, posto che non si sarebbe comunque potuto prescindere dal contesto di una visione strategica di fondo che tenga conto della necessità e dell'importanza dei legami multilaterali i soli in grado, nel tempo, di costituire concreti elementi di stabilità e progresso unitamente all'approccio attraverso lo strumento economico, fondamentale per poter raggiungere finalità strutturali e diffuse al complesso quadro di livello regionale¹¹⁸.

Bisogna sottolineare che le principali formulazioni teoriche che hanno condotto alla costituzione della regione balcanica sono state prevalentemente concepite all'esterno dell'area, da parte cioè di osservatori che tendevano ad oggettivare come omogenea un'area che in sé presentava notevoli differenze; da qui anche una immagine negativa che resta compresa nell'accezione che

¹¹⁷ F. Saccomanni " *Il Patto di Stabilità per l'Europa sud orientale: un approccio nuovo ad un problema regionale*" in *Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000.

¹¹⁸ *Idem*, pagg. 5 - 6. Tito Favaretto è direttore dell'Istituto di studi e documentazione sull'Europa comunitaria e l'Europa orientale (ISDEE - Trieste), coautore e curatore, tra l'altro, del volume *Allargamento a Est e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 2004.

ancora conserva il termine di “balcanizzazione”¹¹⁹, e ciò a causa del fatto che i principali conflitti del XX secolo sono in qualche modo riconducibili ad eventi che hanno avuto origine proprio in quella regione.

La percezione della comunità internazionale relativamente ai Balcani è stata quella di una zona altamente problematica, costituita da piccoli Stati in continua situazione di antagonismo tra loro, incubatrice di pericolosi semi di intolleranza¹²⁰; la decisa recrudescenza dei nazionalismi (specie all'interno degli stati ex-jugoslavi) successiva alla disgregazione jugoslava, per alcuni

¹¹⁹ Sul punto deve riportarsi come parte della letteratura abbia stigmatizzato il fatto che l'instabilità politica e la violenza degli scontri nei Balcani sia ormai divenuta uno stereotipo al quale si ricorre senza capirne le vere ragioni e le interazioni con attori esterni: Misha Glenny scrive in *“The Balkans: Nationalism, War, and the Great Powers, 1804-1999”*, “...Most of Ethnic and political conflict in the Balkans has its roots not in atavistic instincts and tribal sentiments of intolerance for otherness, but rather in games played by cynical great powers...”; la stessa posizione è assunta da R. Kaplan in *“Balkan Ghosts”* e M. Todorova nel suo *“Imagining the Balkans”* sottolinea come spesso il sottolineare le caratteristiche negative della regione, alla quale vengono anche riferite delle caratteristiche congenite di incapacità di apertura alla modernità e alla pacifica convivenza, rispondono ad una rappresentazione ad uso e consumo di poteri occidentali che possono così descriversi come portatori di pace e regolazione. Sul punto G. Dimitrova in *“Bulgaria's road to Europe: the Symbolic economy of Civilization and Self-Representation in the turbulent Balkans”* scrive: “...recent critical scholarship demonstrates the hegemonic Western representation of the Balkans have attached to the region an image of danger, instability, violence, eternal conflict and civilization ambiguity. This representation affect not only the region's international image. They intervene in the construction of Balkan identity and continuously slip into political conduct. The Balkans Countries have to a large extent internalized the West's image of themselves, and have come to consider Balkan as dangerous, impure, undesirable...”

¹²⁰ Rispetto alla valutazione che la letteratura ha dato del problema dell'instabilità quale fattore di rischio per la sicurezza internazionale, dal punto di vista storico e più di recente dal versante delle dinamiche terroristiche e criminali, si faccia riferimento a F. Strazzari *“Notte balcanica. Guerre, crimine, stati falliti alle soglie d'Europa”* Il Mulino 2008; Archick, Kristin and Paul Gallis *“Europe and Counterterrorism.”* Nova Science Publishers. Hauppauge, 2003; Blair, Dennis C. US *“Intelligence Community Annual Threat Assessment”* Senate Committee on Intelligence. 2010. http://www.dni.gov/testimonies/20100202_testimony.pdf; CIA World Factbook. https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/region/region_eur.html; de Blij, H.J. and Peter O. Muller, *“The World Today Concepts and Regions in Geography”*. J. Wiley and Sons Inc. Hoboken, 2006; Deliso, Christopher. *“The Coming Balkan Caliphate: The Threat of Radical Islam to Europe and the West”*. Praeger Security International. Westport, 2007; Duffy, Gavan and Nicole Lindstrom. *“Conflicting Identities: Solidary Incentives in the Serbo-Croatian War”* *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1 (Jan., 2002), SagePublications, Ltd. Europol. OCTA 2009; Joseph, Edward P. *“Back to the Balkans.”* *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1 (Jan. - Feb., 2005), Council on Foreign Relations <http://www.foreignaffairs.com/articles/60433/edward-p-joseph/back-to-the-balkans>; Kaplan, Robert D. *Balkan Ghosts “A Journey Through History.”* St. Martin's Press. New York 2005; Klidiev, Ardas V. *“Terrorism Country by Country.”* Nova Science Publishers Inc. New York 2006; Kohlmann, Evan, *“Al-Qaidàs Jihad in Europe The Afghan-Bosnian Network.”* Berg Publishers New York 2004; Mace, Robyn R. *“Supply Chains, Illicit Markets, and Terrorism: Understanding Organizations and Strategies. Understanding and Responding to Terrorism.”* NATO Security through Science. IOS Press. Washington DC 2007; Murphy, Richard. Personal Interview on Balkan History and Politics 20 April 2010. DESECON. Defence and Security Consultants Roucek; Joseph S. *“The Geopolitics of the Balkans”* *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 5, No. 3 (Apr., 1946), American Journal of Economics and Sociology, Inc; Schevill, Ferdinand. *“The History of the Balkans.”* Dorset Press; 1991; Stossinger, John G. *Why Nations Go to War.* Thomson Wadsworth. Belmont, CA; 2008; Woehrel, Steven. *“Islamic Terrorism and the Balkans”* CRS Report for Congress. Congressional Research Service RL33012, 26 July 2005 UNODC United Nations Office on Drugs and Crime. March 2008; *“Europe and the Balkans: how to achieve security?”* 1995 a cura di Stefano Bianchini - Paul Shoup, Ed. Longo; *“Ethnic conflicts management The case of Yugoslavia”*, 1997 a cura di Dušan Janjić Ed. Longo; *“The Yugoslav Conflict and its Implications for International Relations”*, 1998 a cura di Stefano Bianchini - Robert Craig Nation Ed. Longo; *“From the Adriatic to the Caucasus The dynamics of (de)stabilization”*, 2001 a cura di Stefano Bianchini Ed. Longo; *“The Great Powers and Regional Conflicts: Eastern Europe and the Balkans from the Post-Napoleonic Era to the Post-Cold War Era”* Benjamin Miller, Korina Kagan International Studies Quarterly; *“Long Memories and Short Fuses: Change and Instability in the Balkans”* F. Stephen Larrabee *International Security*

confermava in modo perentorio l'immagine già consolidata della "polveriera d'Europa", caratterizzata dalla presenza di dinamiche politiche instabili e in perenne confusione, che poteva rappresentare in potenza un problema per la stabilità della stessa Unione Europea.

Solo dopo la fine del conflitto in Bosnia – Erzegovina, e grazie al protagonismo USA sulla regione, con gli accordi di Dayton, sono stati avviati nuovi progetti di intervento ispirati a maggiore pragmatismo, tendenti un in certa misura a rovesciare quella immagine negativa e a presentare i Balcani come destinatari di una nuova politica finalizzata alla ricostruzione, alla democratizzazione e alla costruzione di una economia di mercato suscettibile di generare sviluppo e prosperità.

Proprio in questo passaggio la cooperazione regionale, come principio e come pratica, ha avviato la possibilità di una nuova definizione dell'area nel suo complesso, attraverso una serie di strategie in qualche modo ispirate alla stessa storia dell'UE e che fanno riferimento alla cooperazione funzionale in settori specifici, allo scopo di perseguire l'obiettivo dell'integrazione: sono questi i presupposti alla base del Patto di Stabilità varato nel giugno del 1999, che si basa sul principio per cui l'unico modo per ristabilire le fondamenta per una pace durevole e uno sviluppo sostenibile è adottare un approccio ad ampio spettro e regionale.

Ad ampio spettro significa che il Patto deve perseguire contemporaneamente una pluralità di obiettivi: la costruzione di società basate sulla democrazia e lo stato di diritto; la costituzione di sistemi economici competitivi, orientati al mercato e dotati di strutture moderne ed efficienti; l'adozione di regole ed istituzioni che difendano la sicurezza interna ed esterna dei singoli cittadini e degli Stati.

Il termine "regionale" implica che il patto deve trovare soluzioni a questi problemi guardando all'Europa sudorientale come a una singola regione, sia pure "multinazionale".

Tito Favaretto nello scritto prima citato avverte che in campo economico la necessità di un approccio regionale è particolarmente pressante poiché nell'era della globalizzazione, le strutture produttive, le infrastrutture di servizio, il raggio d'azione delle politiche economiche e commerciali non possono essere concepiti con riferimento a piccole aree: non avrebbero significato dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza¹²¹.

Nasce così l'idea di una nuova regione, in relazione alla quale il ruolo guida e l'influenza decisiva sono assunti dalla UE: il sud est europeo, che comprende anzitutto gli stati ex-jugoslavi, i Balcani occidentali e tutti gli altri paesi dell'area, nasce così all'insegna del multilateralismo e della strategia comunitaria in chiave di *approccio regionale*.

È in virtù di questo approccio che vengono finalmente identificati, anche in senso

¹²¹ Tito Favaretto "Il patto di Stabilità e possibili approcci all'incerto quadro balcanico" in *Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000

strettamente geografico, i confini di una regione che a partire da allora sarebbe stata oggetto esclusivo di tutta una serie di complesse politiche istituzionali ed economiche da parte dell'Unione, mostrando però fin da subito un elemento contraddittorio che ne condizionerà i livelli di successo considerato il permanere di un'ottica fondamentalmente bilaterale a causa dell'elevato livello di condizionalità.

Insomma, insistendo molto sui requisiti che ogni Stato deve raggiungere per considerarsi parte attiva del processo (e sperare in una più o meno veloce integrazione nelle strutture europee ed atlantiche) si è rischiato di generare una corsa individuale e potenzialmente antagonista di ciascuno degli Stati coinvolti nel perseguimento degli obiettivi prefissi.

Rimandando alle pagine successive una migliore definizione di questa contraddizione pur valida per gli aspetti appena citati, si deve rilevare che nel periodo immediatamente successivo alla stipula del Patto, tale costruzione venne comunque ritenuta come un'opportunità, nel senso che, come già osservato, si valutava possibile che i due approcci, strettamente bilaterale e più propriamente regionale, potevano essere perseguiti insieme come due distinti aspetti del medesimo processo. Infatti, riflettendo sulla specifica problematica della questione serba, in quanto ostacolo ad una dimensione regionale degli interventi, il saggio già citato di Favaretto presenta alcuni aspetti condivisibili quando sottolinea che l'approccio parziale potrebbe essere il fulcro di una prima fase utile a porre le corrette basi al futuro approccio globale.

Attraverso tale strumento si potrebbe cercare di vincolare, quale presupposto di una visione complessiva, fin dall'inizio, il "rapporto bilaterale" a una serie di "legami multilaterali" in grado di preparare ad una costante e positiva apertura i Paesi coinvolti.

Questa impostazione però sconta un problema molto serio da un punto di vista politico, poiché implica il completamento della fase della definizione delle singole identità e del riconoscimento reciproco al fine di evolvere verso effettive forme di relazioni multilaterali che potrebbero essere incentivate dall'orizzonte di una progressiva integrazione europea.

La difficoltà emerge quando si riscontrino i nodi irrisolti della situazione balcanica che gravitano proprio sul mancato riconoscimento della formazione di nuove entità statuali susseguenti ai processi di disgregazione: lo status del Kosovo rappresenta infatti uno di maggiori aspetti problematici proprio per il mancato riconoscimento da parte di Paesi vicini come la Serbia, ovviamente, ma anche la Romania e la Grecia.

La questione, meglio affrontata nel seguente capitolo, appare nella sua piena gravità se si considerano gli effetti che a livello di relazione questa assume soprattutto nel rapporto con la Serbia che utilizza il suo posizionamento politico e commerciale nell'area come strumento di supporto alle sue rivendicazioni di sovranità sul Kosovo, con l'effetto di lasciare aperto un punto essenziale alla

stabilizzazione dell'area¹²².

Pur considerando tali problematiche, tuttavia, l'approccio parziale ovvero bilaterale, avrebbe potuto essere il *driver* per la creazione di legami economici diffusi e componenti un primo quadro regionale di relazioni economiche estendibile a nuovi attori interessati.

In definitiva, il Patto che si sostanziava in programmi economici, rappresentava anche un aspetto di continuità con un processo, che aveva dato i suoi frutti ovvero quello della costituzione della integrazione europea occidentale che aveva dimostrato come una democratizzazione e creazione di una zona integrata e pacifica non può prescindere da programmi pratici e strutturali, offrendo incentivi concreti e scadenze credibili¹²³.

Infatti, i propositi del Patto sarebbero stati ulteriormente rinforzati da un programma che proponesse un primo livello di integrazione europea quale incentivo immediato, in attesa di poter sviluppare legami più complessi, quali gli accordi di cooperazione, di stabilità e di associazione o quelli europei di associazione.

Paragrafo 5a). Processo di Stabilizzazione e Associazione

Dovendo valutare questi aspetti e poiché si tenta una panoramica generale delle maggiori dinamiche nell'area, è necessario altresì a tal fine svolgere un'analisi che consideri anche un altro strumento messo in campo dall'UE per gli stessi scopi e, in certo senso, in modo complementare al Patto.

Tale strumento è il Processo di Stabilizzazione ed Associazione che si può differenziare valutando come il Patto di Stabilità poteva essere considerato come incentrato sulla cooperazione regionale sul versante economico, politico e della sicurezza, mentre il Processo di Stabilizzazione e Associazione rappresenta un meccanismo per il miglioramento delle relazioni tra ciascuno degli stati e l'Unione Europea in vista di un processo di integrazione.

Dal confronto tra queste iniziative, si ripropone dunque la questione relativa all'alternatività di approccio alla soluzione regionale balcanica, ovvero se sia da preferire un modalità di intervento complessivamente considerata ovvero se debba perseguirsi una politica bilaterale, o, dunque, se trovare un equilibrio tra le due prospettive.

Il dibattito sul punto, già in parte richiamato, appare più chiaro se si considerano proprio le

¹²² Sull'atteggiamento commerciale della Serbia nei confronti del Kosovo nonché sugli effetti di tale approccio alla stabilizzazione dell'area si rimanda a Y. Hysa " *Kosovo and its neighbors following independence: an easy landing with passengers still on board*" in Kosovo: Independence, Status, Perspectives. Adjusting regional Policies of Ethnicity and Borders" edited by D. Janić and Y. Hysa, ed Longo 2011.

¹²³ E.C. Del Re " *Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia*" riv. Est-Ovest n. 6 del 2010

due iniziative citate, salvo poi verificarne, come si tenterà di fare nei paragrafi successivi, le conclusioni.

Il Patto di Stabilità nasce durante il semestre di presidenza tedesca dell'Unione¹²⁴ ed ha come obiettivi palesi una maggiore incisività dell'azione internazionale (mentre la crisi kosovara è tutt'altro che risolta) dando ai Paesi della regione una credibile prospettiva di integrazione nell'Unione: nelle intenzioni di Joscha Fischer, ministro degli esteri tedesco allora in carica, l'iniziativa doveva cogliere la realtà post bellica al fine di contribuire a superare la cronica instabilità a causa dei frequenti conflitti e spingere le parti alla cooperazione nella prospettiva di integrazione europea.

Il Patto fu concepito come base per la costruzione di un quadro regionale lungo due direttrici principali, lo sviluppo economico e i rapporti di buon vicinato, entrambi strategici per dissuadere quei popoli dal ricorso alle armi; tuttavia esso parve in parte trascurare le specificità delle singole situazioni, ingenerando così l'impressione presso i governi locali che l'approccio multilaterale non fosse lo strumento migliore per un sicuro percorso verso l'integrazione europea.

La stessa Unione si mostrò tiepida verso l'ipotesi tedesca di un rapido assorbimento nelle sue strutture di quelle realtà martoriate dalla guerra e così caoticamente conflittuali, e dunque in quegli stessi mesi decise di avviare un nuovo piano di intervento politico più sensibile nei confronti della effettiva realtà regionale e delle peculiarità dei singoli stati, varando appunto il Patto di Stabilizzazione ed Associazione, elaborato nel maggio del 1999.

Già prima di quell'anno, l'UE aveva dato prova di grande attenzione verso una politica fondata su rapporti bilaterali come strumento per la stabilizzazione dell'area centrale ed orientale; tuttavia, seppur l'approccio dell'Unione Europea verso i Paesi PECO era stato essenzialmente bilaterale, c'era la consapevolezza che la cooperazione interstatale era richiesta come elemento condizionale.

Nel caso dei Paesi PECO l'obiettivo dell'integrazione europea è risultato un ottimo incentivo per risolvere questioni di confine irrisolte, conflitti, imporre tutele per le minoranze.

Tra il 1993 e il 1995, lo strumento del Patto di Stabilità, si è rivelato essere un forte incentivo per i PECO di raggiungere accordi bilaterali "buon vicinato" alle frontiere e il trattamento delle minoranze. Da allora in poi, il "buon vicinato" è stato considerato un elemento condizionale aggiuntivo rispetto ai tre fondamentali criteri fondamentali di Copenaghen¹²⁵ e ciò ha comportato

¹²⁴ Conclusioni del Consiglio del 26 aprile e Conclusione del Consiglio di Colonia 10 giugno 1999.

¹²⁵ Durante il [Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993](#) si stabilirono tre diversi criteri che pongono i parametri a cui convergere e che ogni candidato deve raggiungere e rispettare per poter aderire all'Unione.

I criteri traggono ovviamente forza e giustificazione dalla impostazione giuridica dei Trattati e del Trattato di [Maastricht](#) tra tutti, con le sue successive modificazioni apportate nel consiglio Europeo di Madrid del dicembre [1995](#). I criteri sono di diversa natura e perseguono diversi obiettivi:

un utile vantaggio per la stessa Unione che ha evitato di acquisire tramite l'allargamento problemi che sarebbero rientrati nei propri confini.

Se il buon vicinato rappresenta un elemento di tale importanza, non era però chiaro se la cooperazione regionale, per quanto positivamente considerata e incoraggiata, fosse ricompresa in questo concetto e, dunque, anch'essa assunta al rango di prerequisito per il progresso del processo di integrazione verso l'UE.

D'altronde, il modello di relazioni bilaterali tra l'UE e ciascuno dei PECO non ebbe particolari modifiche rispetto a colloqui complessivi a livello regionale tanto che gli stessi Paesi coinvolti non mostrarono troppo entusiasmo quando Bruxelles cercò di organizzare colloqui multilaterali, dato che era diffusa la sensazione che ciò avrebbe potuto comportare una variazione nel percorso di integrazione europea che si sarebbe modellato sul ritmo dei "ritardatari", i quali, anche con un fine negoziale o politico estraneo al processo in sé, avrebbero potuto tatticamente ritardare l'integrazione¹²⁶.

Tuttavia, la corretta valutazione e valore da assegnarsi alla cooperazione regionale nell'ambito del processo di avvicinamento alla UE fu codificato nel 1996 dal Report della Commissione al Consiglio e al Parlamento riguardo "*Common principles for contractual relations with certain Countries in South East Europe*"¹²⁷: il documento era orientato ad una considerazione attenta verso le differenti peculiarità degli stati in oggetto, implicando appunto che gli accordi avrebbero dovuto tenere conto della speciale natura delle singole situazioni di ciascun Paese, fermo restando che, se pur l'assistenza finanziaria, il commercio, lo stabilirsi di relazioni negoziali sono sottoposte a differenti livelli di condizionalità la disposizione di ciascuna nazione a procedere in una cooperazione intraregionale doveva essere sempre presente e monitorata in ogni stadio del processo.

Risulta quindi, in assoluta chiarezza, un più marcato intento di riaffermare l'importanza dei lavori a livello bilaterale, sempre nell'ambito di un approccio regionale complessivo in cui la *conditio sine qua non* nel perseguimento dell'integrazione rimane l'impegno nella cooperazione transfrontaliera, come appunto espresso dal Patto di Stabilizzazione ed Associazione, che persegue tre obiettivi fondamentali da realizzare sulla base della condizione di cui sopra: la promessa di fornire assistenza economica e finanziaria (programmi PHARE e Obnova prima e il CARDS poi);

-
- criterio "politico": garanzia di istituzioni credibili orientate a principi democratici, garanzia della supremazia della legge e dello [stato di diritto](#), rispetto dei [diritti fondamentali dell'uomo](#), [rispetto e tutela delle minoranze](#) ;
 - criterio "economico": garantire un'[economia di mercato](#) robusta e tale da poter reggere la pressione [concorrenziale](#) all'interno dell'Unione Europea;
 - Acquisizione dell'"[acquis comunitario](#)"

¹²⁶ M. Delevic " *Regional Cooperation in western Balkans*" Chaillot Paper no. 104, July 2007, Institute for Security Studies.

¹²⁷ European Commission: Commission communication to Council and Parliament on common principles for contractual relations with certain Countries in South East Europe. Com 96, 476 Final Bruxelles. 1996

la promessa di liberalizzare gli scambi fra l'Unione e i Paesi del Patto per consentire più facile accesso alla loro produzione sul mercato europeo e, solo in ultima istanza la promessa di una vera e propria associazione una volta che le condizionalità poste siano state raggiunte.

La quadratura del cerchio tra prospettiva bilaterale e approccio complessivo sembrerebbe raggiunta, sulla carta, considerando il commento di M. Delevic che afferma: “...*building on the regional approach, the SAP recognized the importance of a credible prospect of EU membership as the main incentive for reform and further underlined the need for the countries to engage in regional cooperation, which would bring greater economic and political stability to the region, and so promote faster integration to the EU...*”¹²⁸.

Tutto ciò però deve considerare anche che attraverso la logica di approccio regionale non deve darsi la possibilità ad uno stato dell'area di bloccare il processo per una sua mancanza di volontà, strategia o incapacità.

Prima di procedere oltre, si deve dedicare attenzione a questo tema, la cui rilevanza è notevole ai fini della comprensione del problema costituito dalla diversa velocità con cui, in un ambito di procedure che puntano molto anche alla soluzione complessiva di problemi regionali, i diversi stati si avvicinano agli standard richiesti dall'*acquis communautaire*, e soprattutto alle difficoltà derivanti dalla presenza di enti statuali che possono caratterizzarsi quali anelli deboli nel quadro regionale e che, comunque, devono raggiungere come gli altri Paesi condizioni minime per far sì che tutto il quadrante possa giovare di un livello di crescita e stabilizzazione complessiva.

Paragrafo 6). Il principio di Condizionalità: differenziazione e antagonismo regionale

Dunque, la strategia della UE nei confronti dei Balcani, come anche in genere dei Paesi a cui si lega con accordi, si caratterizza esplicitamente per la presenza di un meccanismo che condiziona il percorso di avvicinamento dei Paesi dell'Europa sud orientale al soddisfacimento di alcune condizioni fondamentali che vengono richieste ai singoli Stati per poter accedere ai vari livelli del processo di associazione, verso il traguardo finale dell'acquisizione della membership.

Questo elemento è stato trattato in dottrina e definito come principio di condizionalità, poi codificato anche nelle procedure dell'Unione e nei Trattati internazionali.

Secondo il concetto richiamato, l'Unione Europea vincola e subordina i propri rapporti commerciali, l'assistenza finanziaria, la cooperazione per lo sviluppo, i rapporti di associazione nonché le prospettive di adesione al rispetto di principi democratici, dello stato di diritto, dei diritti

¹²⁸ M. Delevic “ *Regional Cooperation in western Balkans*” Chaillot Paper no. 104, July 2007, Institute for Security Studies.

dell'uomo e delle libertà fondamentali, come pure all'adeguamento ai principi dell'economia di mercato e al sostanziale allineamento sugli standard normativi europei.

Il concetto della condizionalità applicato al quadrante balcanico ha tuttavia creato un dibattito serrato sulla bontà della scelta di procedere attraverso l'imposizione a ciascuno Stato di obiettivi minimi, soprattutto per la valutazione di quest'approccio in prospettiva della complessiva stabilizzazione dell'area e dei rapporti intra-regionali: si tenterà dunque di dare nota del dibattito e delle differenti valutazioni.

Già nel luglio del 1996 il principio di condizionalità era stato applicato quando il Consiglio Europeo aveva adottato il piano di assistenza denominato OBNOVA e, nel caso del quadrante ex jugoslavo, destinato a Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia e alla Repubblica Federale Jugoslava, la cui attuazione era esplicitamente subordinata al fatto che questi Paesi rispettassero i principi democratici della supremazia della legge e della tutela dei diritti umani¹²⁹.

In realtà il programma sembrava solo confermare una prassi consolidata nelle politiche dell'Unione, che faceva riferimento ad alcune clausole essenziali per qualificare i suoi rapporti commerciali o di associazione con i Paesi terzi: in realtà però i Balcani occidentali erano trattati diversamente in quanto gli accordi e le iniziative proposte avevano lo scopo di offrire incentivi alla stabilità politica ed economica da raggiungere attraverso la cooperazione tra questi diversi stati intesa come relazione tra loro stessi, tra loro e i vicini tra loro e l'Unione Europea. Per cui il successo dell'iniziativa avrebbe dovuto essere valutato non solo nel raggiungimento degli obiettivi individuali di garanzia dei diritti umani, del rispetto delle minoranze o del raggiungimento di parametri economici, ma anche dalla capacità di questi di raggiungere tali obiettivi tramite politiche di cooperazione¹³⁰.

In definitiva, il principio di condizionalità sancito nel programma OBNOVA, enfatizzando ancora più tale metodologia già in parte in uso nel caso degli altri Paesi in transizione dal modello socialista, intendeva andare ben oltre, dal momento che, oltre ai generici principi citati, indicava perentoriamente una serie di altre condizioni che costituivano vere e proprie precondizioni per rientrare nei programmi comunitari, distinguendo tra quei Paesi che non erano stati coinvolti nelle guerre di Jugoslavia, quindi non coinvolti negli accordi di pace, e quelli che invece le guerre le avevano condotte e quegli accordi avevano firmato.

Così, solamente l'Albania e la Macedonia si trovarono in condizione di avviare già un accordo di cooperazione con una prospettiva di associazione sul medio-lungo termine.

Altri paesi, quali la Croazia, Bosnia ed Erzegovina e soprattutto Jugoslavia, vennero relegati

¹²⁹ Si veda European Commission, *Commission communication to the Council and Parliament on common principles for future contractual relations with certain countries in south-eastern Europe*, COM (96) 476 final, Brussels, 1996.

¹³⁰ M. Delevic, *op. cit.*

alla prospettiva di un' ipotesi di accordo specifico che avrebbe fatto riferimento agli accordi di *prima generazione*, ossia a quegli accordi di cooperazione a tenore prevalentemente tecnico o economico-commerciale, senza riferimento al quadro giuridico e quindi alla prospettiva di associazione, senza che peraltro venissero indicati i limiti temporali di avvio e conclusione degli eventuali e futuri negoziati di associazione.

Negli anni seguenti, i partners europei intesero dare maggiore chiarezza al concetto così che, nelle Conclusioni del Consiglio per gli Affari Generali del 29 aprile 1997, vennero distinte per la prima volta le condizioni obbligatorie per tutti i Paesi e quelle specificamente rivolte a Croazia, Bosnia ed Erzegovina ed ex Jugoslavia.

Furono delineati dei percorsi gradualisti all'interno dei quali le relazioni commerciali, i rapporti contrattuali e, soprattutto, i programmi di assistenza finanziaria erano legati ad un progressivo e differenziato livello di condizionalità.

Si cercava in tal modo di uscire dall'impasse della politica generale dell'Unione nei confronti dei Balcani, che intendeva conciliare una coerente strategia regionale con la necessità di distinguere i Paesi secondo il livello di sviluppo economico e politico.

Da una parte il Consiglio ribadiva l'intenzione di stimolare i governi e di facilitarne i processi di riforma, e dall'altro si legava la prospettiva di integrazione ad un incremento progressivo delle condizioni da rispettare. L'acquisizione dello status di partner commerciale privilegiato era legato ad un minimo livello di condizionalità, mentre per avere accesso all'assistenza tecnica e finanziaria i partners erano tenuti a produrre tangibili segni di impegno sul versante della gestione e del ritorno dei profughi e delle riforme istituzionali.

Apparentemente si trattava dei medesimi requisiti che abitualmente l'UE esigeva in genere dagli stati terzi, in realtà essi assumevano delle peculiarità proprio a causa della particolare situazione di quei Paesi.

Infatti, come ricordato in precedenza, a differenza degli accordi coi Paesi PECO, per cui si limitava ad incoraggiare la cooperazione regionale, in questo caso essa era resa obbligatoria dall'Approccio Regionale, in quanto veniva vista come *condizione ineludibile*¹³¹ per uscire dalla temperie post bellica, attraverso la riattivazione di rapporti amichevoli. Inoltre, veniva inserito un altro principio destinato a diventare centrale nei successivi processi di avvicinamento all'area europea ed atlantica, specialmente per quanto riguarda la Croazia e ancor più la Serbia, ossia quello della collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia, che in quelle due nazioni avrebbe avuto difficoltà a far rispettare le sue risoluzioni a causa della presenza dei

¹³¹ Si é già citato in tal senso il report della Commissione, "Commission communication to the Council and Parliament on common principles for future contractual relations with certain countries in south-eastern Europe", COM (96) 476 final, Brussels, 1996

rispettivi regimi (il potere di Tadjman e di Milosević sembrava ancora solido, al tempo). Per concludere, venne espresso il doppio legame di una condizionalità positiva ed una negativa, ossia la concessione dei benefici in cambio di significativi progressi sulla strada delle riforme e, viceversa, il ritiro dei medesimi quando alcuni dei criteri fondamentali venissero violati.

Se, dunque, il raggiungimento di condizioni minime consente l'accesso al processo europeo, la diversa velocità con cui gli stati proseguono nel loro sforzo di avvicinamento alle strutture euro-atlantiche, da sempre ha rappresentato un problema da affrontare nell'ottica di un progresso complessivo d'area.

Secondo alcuni osservatori, la differenziazione tra i progressi dei singoli Paesi è ingenerata proprio dall'applicazione del principio di condizionalità: infatti, mentre la cooperazione regionale avanza lentamente una volta che i Paesi coinvolti avevano dato il supporto al progetto, il percorso verso l'Unione Europea procede diversamente.

Ciò trova conferma se si analizza storicamente il percorso dei singoli stati balcanici: alla fine del 2001 solo la Macedonia e la Croazia, rispettivamente in marzo e luglio, avevano concluso un Accordo di Stabilizzazione e ancora oggi risulta evidente la diversa considerazione della posizione della Serbia rispetto agli altri.

Nel Consiglio Europeo del 9 Dicembre 2011, vagliando la situazione dei Paesi candidati, il summit dei primi ministri e presidenti europei ha deliberato la firma del Trattato di adesione per la Croazia, negandolo alla Serbia ancora impelagata nella irrisolta questione del Kosovo.

Il tema da sottolineare e che si approfondirà oltre, riguarda la possibilità che questo diverso percorso possa ingenerare all'interno di un'area complessivamente impegnata nel raggiungimento dello stesso obiettivo criticità dovute al differente posizionamento nell'iter di avvicinamento alla UE.

Una efficace politica, infatti, dovrebbe tener conto di questo e tentare di trovare un equilibrio tra approccio regionale e rapporti bilaterali, cosa ancora più difficile da perseguire forse proprio a causa del principio di condizionalità, che tende a premiare gli stati virtuosi ed a penalizzare invece i ritardatari, con effetti perversi proprio sul diverso ritmo di adeguamento delle diverse realtà.

Allo scopo di irrobustire ulteriormente i processi di riforma sia negli stati con migliori performance che in quelli più fragili, vennero prese nuove misure ad integrazione del Processo di Stabilizzazione ed Associazione nel summit di Salonicco del 2003, quando, ribadendo che il futuro dei Balcani era nell'Europa Unita, si affermò che la marcia di avvicinamento all'Unione è nelle mani di ciascuno stato e della sua capacità di dar seguito ad efficaci riforme e di rispettare i criteri di Copenhagen e la condizionalità definita con gli Accordi di Associazione, sottolineando la

centralità dell'approccio regionale ma anche la preminenza del merito di ciascuno¹³².

Tuttavia, questo approccio manifestò da subito molte difficoltà come dimostrato dalle vicende immediatamente successive al summit di Salonicco, quando Croazia e Macedonia, che avevano già avviato accordi di stabilizzazione e associazione, come già detto, presero una via più spedita rispetto a tutti gli altri.

Infatti, nel dicembre 2004 la Croazia ebbe per prima tra i paesi balcanici lo status di candidato, l'Albania stava negoziando un accordo di stabilizzazione e associazione mentre la Bosnia-Erzegovina e la allora Federazione serbo-montenegrina aspettava ancora il responso del parere di fattibilità da parte della Commissione che avrebbe decretato la maturità di quella entità statale a procedere nel negoziato.

Dunque, anche se tutti gli stati balcanici avevano compiuto notevoli passi avanti, la differenza nella velocità e quindi le distanze tra loro restano significative.

L'Unione Europea ha approvato nell'ottobre del 2005 l'avvio dei negoziati di accesso con Zagabria: i colloqui, iniziati nel giugno 2006, si sono conclusi con la firma del Trattato di Adesione nel dicembre 2011, sicché la Croazia si appresta a diventare il ventottesimo membro UE nel luglio 2013.

La domanda di adesione della Macedonia è stata presentata nel 2004 e, dal dicembre 2005, le è stato assegnato lo status di paese candidato, ma i negoziati non sono ancora partiti per la necessità di appianare alcune questioni interne, seppur molti progressi sono stati fatti soprattutto in tema di protezione delle minoranze, per la questione relativa al nome conteso con la Grecia e per la situazione kosovara che viene ancora percepita come possibile fattore destabilizzante¹³³.

Tuttavia, bisogna rilevare che il principio di condizionalità appare essere un importante *driver* nell'area e ha prodotto innegabili successi: il principio di cui si discute appare uno strumento multidimensionale teso a perseguire la ricostruzione, la ripresa di rapporti collaborativi e il processo di riforma con successi che da ultimo si sono concretati, per esempio sul versante della collaborazione in tema di perseguimento dei criminali di guerra, con l'arresto e la consegna, nel maggio 2011, al Tribunale penale Internazionale dell'Aia di Ratko Mladic, ultimo dei generali latitanti e di fatto uno degli ostacoli per il concretarsi delle speranze europeiste della Serbia.

Per quanto riguarda la Serbia, nonostante la Commissione Europea abbia stilato un positivo rapporto sul percorso intrapreso in avvicinamento ai criteri da raggiungersi per la membership decretando come la Serbia abbia colto molti degli obiettivi di convergenza sul piano dell' *acquis*¹³⁴

¹³² Vedere le Conclusioni del Consiglio del 16 giugno 2003

¹³³ Guida all'Europa Centro Orientale Balcanica – Scheda Paese, il Mulino. Bologna 2010.

¹³⁴ Commission staff working paper: Analytical report accompanying the Document communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *Commission Opinion on Serbia's application for Membership of the European Union*. Brussels 12.10.2011

e del soddisfacimento degli obblighi derivanti dal Patto di Stabilizzazione e Associazione, a questa è stato negato lo status di Paese candidato nel consiglio europeo del Dicembre 2011, essendo ancora irrisolta la questione del riconoscimento del Kosovo che, forse, rappresenta una chiave di risoluzione di molti dei nodi non ancora sciolti a livello regionale.

Solo nel marzo 2012, a seguito di accordi intervenuti con Pristina, a Belgrado è stato attribuito lo status di candidato.

Tramite l'approccio di condizionalità, inoltre, sono stati conseguiti ulteriori successi ad esempio in occasione delle due crisi che riguardarono la Macedonia e l'allora Repubblica Federale Jugoslava. Nel primo caso, nonostante la Macedonia fosse all'inizio degli anni 2000 l'unico Paese ex jugoslavo a non essere stato coinvolto in conflitti armati, si trovava a dover gestire una situazione che, dopo i fatti del Kosovo, si era fatta molto grave con l'estendersi degli scontri etnici con possibili esiti di una sanguinosa guerra civile; così, oltre che con il Patto di Ohrid, anche tramite l'Accordo di Associazione e Stabilizzazione, sottoscritto nell'aprile del 2001, si ottenne un effetto decisivo, in quanto, in cambio della prospettiva di integrazione europea e senza un intervento militare ad eccezione di un piccolo contingente NATO, il governo della Macedonia accettò di impegnarsi in modo sostanziale sul versante della tutela dei diritti delle minoranze (quella albanese nello specifico), ridimensionando i rischi di quello che avrebbe potuto diventare l'ennesimo scontro etnico, tra l'altro, con il pericolo di diffondersi.

Nell'altro caso, dopo la fine politica di Milosević, si trattò ancora di usare il principio di condizionalità per mettere in chiaro il rapporto istituzionale tra Serbia e Montenegro, mentre quest'ultimo premeva per una maggiore autonomia. L'intervento dell'Unione fu indirizzato ad evitare ulteriori frammentazioni e si espresse tramite le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del gennaio 2002 con un deciso invito a restare uniti come il modo migliore per progredire sulla via dell'integrazione.

L'iniziativa ebbe successo, tanto che nel mese seguente si giunse ad un accordo che segnava la nascita di una nuova entità, ossia la Federazione di Serbia e Montenegro: un tipo di unione più leggera, che teneva separate le rispettive Banche Centrali ma manteneva un'unica politica estera e di sicurezza, in vista di un progressivo avvicinamento in materia economica e delle politiche doganali.

Questa soluzione permise di stabilizzare almeno temporaneamente la regione, consentendo all'Unione di rendere operative quelle riforme che avevano anche lo scopo di rendere più solide la situazione del Kosovo, della Macedonia e della Bosnia-Erzegovina.

I punti di forza di questa strategia sono stati essenzialmente due: la condizionalità consente di influenzare le politiche dei governi e, contemporaneamente, si tende alla costituzione di un

quadro di riferimento per l'inclusione economica e politica dell'area all'interno di una più ampia strategia europea.

Tuttavia questo approccio condizionale è oggetto di critiche per aver prodotto effetti indesiderati; una volta che una certa stabilizzazione è stata raggiunta, lo sviluppo delle relazioni con le istituzioni europee diventa l'obiettivo principe di tutti gli interventi, tanto da poter diventare addirittura causa stessa di frammentazione e ostacolo al processo complessivo di stabilizzazione dell'area.

Il meccanismo così ingenerato rappresenta secondo alcuni osservatori qualcosa di perverso poiché la diversa velocità con cui i Paesi dell'area raggiungono i requisiti minimi per intraprendere il percorso che potrebbe far conseguire la membership fa sì che si creino fratture tra i ritardatari e i paesi più pronti a cogliere le prospettive di riforma.

Da tale punto di vista, il potere attrattivo della Unione sarebbe così forte da essere la stessa causa della frammentazione dell'area, poiché, la stessa eterogeneità dei processi nazionali di transizione, unitamente all'applicazione rigorosa del principio di condizionalità, crea asimmetria e tensioni che potrebbero avere un negativo impatto sulla coesione regionale¹³⁵.

Se quindi da un lato la stabilizzazione della regione e la sua integrazione nell'UE intendano a tutti gli effetti essere parte del medesimo processo, dall'altra comportano una logica contraddittoria: mentre l'approccio regionale è fondamentale per la stabilizzazione, i destini dell'integrazione sono soggetti agli andamenti delle politiche bilaterali di intervento.

Si potrebbe profilare un elemento di ambiguità più evidente in tutta la questione: il problema potrebbe essere più apparente che reale, come già emerso dal citato intervento di T. Favaretto¹³⁶ per il quale, al contrario, i progressi tangibili già conseguiti da un Paese potrebbero indurre quello stesso Paese ad impegnarsi di più sulla strada della collaborazione e del buon vicinato, come questioni cruciali del suo proprio interesse, così come è evidente che i progressi dei "primi della classe" possono costituire uno stimolo ed una speranza in più per i ritardatari, che potrebbero trarre buone pratiche da quell'esempio.

Nonostante questa valutazione ottimistica, le ambiguità sembrano comunque ancora non superate.

Sul punto è possibile trarre qualche considerazione di carattere generale: l'intero processo coinvolge aspettative eterogenee da una parte e dall'altra, in quanto l'UE stimola e persegue la cooperazione regionale usando la promessa di integrazione come potente fattore motivazionale e,

¹³⁵ Sull'argomento, tra gli altri, si veda D. Lopandic "*Preparing Yugoslavia for European Integration*" (co-editor), European Movement in Serbia, Friedrich Ebert Stiftung, Belgrade, 2000.

¹³⁶ Tito Favaretto "Il patto di Stabilità e possibili approcci all'incerto quadro balcanico" in *Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000

allo stesso tempo, i vari Paesi dell'area mirano al raggiungimento dell'integrazione nelle strutture comunitarie come ad un obiettivo agognato e risolutivo dei loro drammi e delle loro difficoltà.

Mentre nelle intenzioni dell'Unione integrazione e cooperazione, almeno in linea di principio, procedono di pari passo è chiaro che, dal punto di vista dei Paesi SEE, la seconda presuppone la prima, nel senso che l'integrazione costituisce un fattore di stimolo, probabilmente il più forte se non l'unico, a che si perseguano politiche di collaborazione funzionale sempre più profonde.

Di fatti, per le critiche situazioni registratesi nei Balcani e segnatamente nei Balcani Occidentali, la prospettiva europea rappresenta uno strumento per garantirsi un percorso di riforme irreversibile e benefici economici più che per raggiungere la stabilità regionale che sono i prerequisiti per la membership.

D'altra parte, il ricorso ad accordi bilaterali, come già visto in occasione dell'approfondimento sul Patto di Stabilità, è diventato nel tempo parte delle strategie anche interne all'area, nel senso che gli stessi Paesi SEE hanno avviato tra di loro questo tipo di procedure guidati dai più avanzati Paesi: questo è il caso della Croazia che, forte del suo avanzato posizionamento in ottica di accessione, si pone come leader dell'area in materia di cooperazione sottoscrivendo protocolli di intesa con altri Paesi dell'area, e organizzando già dal 2000 regolari incontri a livello governativo tra i ministri dei Paesi vicini incaricati di seguire il processo di integrazione UE.¹³⁷

La motivazione per questo genere di strategia ha origine comprensibilmente nella necessità di scambiare esperienze preziose al fine di condurre a buon esito il percorso che tutte quelle nazioni hanno imboccato sulla strada dell'Europa, e tuttavia proprio da questo punto di prospettiva si potrebbero mettere a fuoco alcune delle conseguenze negative delle politiche bilaterali generalmente intese.

Il primo aspetto critico ci porta direttamente al tema del ritmo non omogeneo con cui si procede in direzione della meta agognata dato che è fuor di dubbio che esistano Paesi più in ritardo che creano nella prospettiva multilaterale difficoltà ad organizzare un percorso comune¹³⁸.

A fronte di ciò, l'ex presidente croato Stipe Mesic contrappone la definizione di "regatta principle", ossia il principio secondo cui ciascun Paese giungerà all'associazione quando sarà pronto, ad un altro principio, considerato problematico, quello definito 'del caravan', in base al

¹³⁷. La centralità della Croazia sul tema è data dalla semplice verifica dell'importanza dei contenuti sviluppati ai vertici tenutisi a Zagabria: il 24 novembre del 2000 l'importante summit raccolse un nuovo slancio alla cooperazione tra l'Unione e i Paesi ai quali proporre il Processo di Associazione e Stabilizzazione poi cristallizzato nella cosiddetta Dichiarazione di Zagabria, fino all'ultimo vertice del 2011 in materia di cooperazione regionale nelle procedure di stato civile per la protezione dei diritti personali.

¹³⁸ M. Delevic " *Regional Cooperation in western Balkans*" Chaillot Paper no. 104, July 2007, Institute for Security Studies.

quale si pretenderebbe che i *frontrunners* dovrebbero attendere il coronamento dei loro sforzi fino a che anche tutti gli altri sarebbero pronti.

Da quest'ultimo punto di vista, tuttavia la permanente disparità tra i vari attori in questione ingenererebbe tra di essi la paura che le speranze di integrazione possano essere disattese, a causa della presenza di uno o più "stati deboli" incapaci di raggiungere gli obiettivi minimi pregiudicando il buon esito per tutti gli altri soggetti coinvolti.

Sul concetto e sul ruolo dello stato debole o non collaborativo in una realtà regionale sarà in seguito necessario un approfondimento poiché, come evidente da quanto appena detto, l'effetto di uno stato non efficace dal punto di vista istituzionale ed economico può rappresentare un serio problema regionale da molti punti di vista.

Per esempio, il fatto che la Croazia nel dicembre 2011 abbia sottoscritto il Trattato di associazione con la prospettiva di una concreta adesione a breve mentre la Serbia sia stata rimandata ad una nuova discussione dei Partners europei, ha di fatto creato disagio e frustrazione, soprattutto per come questa "preferenza" accordata alla Croazia possa influire sulla risoluzione dei problemi di confine tra Zagabria, avvertita in posizione dominante, e Belgrado¹³⁹.

La situazione relativa ai molti punti aperti riferibili alla Serbia, tra tutti ovviamente il riconoscimento del Kosovo, a sua volta crea preoccupazione negli altri stati: M. Delevic, nel già riportato scritto, conferma come tale sensazione sia molto diffusa citando le parole dell'Ambasciatore Osman Topcagic, capo delegazione della missione diplomatica della Bosnia-Erzegovina presso l'Unione Europea, il quale spiega le paure dei Paesi dell'area che temono di restare ostaggi degli atteggiamenti serbi sulle delicate questioni citate, considerato che Belgrado sembra restia a sciogliere tali nodi che sono percepiti come i veri ostacoli ad uno spedito processo di integrazione e, ad avviso di qualcuno, utilizzerebbe strategicamente la questione per ottenere vantaggi nelle negoziazioni future.

Ciò potrebbe indubbiamente contribuire a tensioni e potrebbe privare di un utile strumento ovvero dell'orizzonte di integrazione comune, che sarebbe nello stesso tempo una soluzione generalizzata ai problemi diffusi e trasversali dell'area.

Sul tema, un editoriale apparso sull'*Economist* confermava questa problematica, argutamente riprendendo l'immagine della regata e domandando ironicamente cosa sarebbe successo se qualche marinaio sulla barca comune avesse preso a considerarsi come in navigazione solitaria¹⁴⁰.

D'altro canto, sul versante europeo, bisognerebbe anche considerare quella che è stata

¹³⁹ Rispetto alla diffusa sensazione avvertita nella regione su tali aspetti si rinvia ad un articolo apparso sulla stampa croata e disponibile al sito http://www.croatiantimes.com/news/General_News/2011-11-08/23068/Croatia_will_not_block_Serbiàs_EU_negotiations

¹⁴⁰ "Sailing apart?" The Economist 13 Settembre 2006

definita come la “fatica dell’allargamento”: dopo l’esito negativo dei referenda francese ed olandese del 2005, si è diffuso tra i politici europei una sorta di ripensamento sulle possibilità di allargare le frontiere dell’Unione a breve termine, dando origine a quella espressione che ovviamente potrebbe frustrare le aspettative di accessione balcaniche; lasciando da parte considerazioni relative ai motivi che hanno portato olandesi a francesi a rifiutare il “Trattato che istituisce la costituzione europea”, e che potrebbero avere una radice in questioni di politica interna e non propriamente comunitaria, è chiaro che si tratta di un fatto assolutamente notevole per i destini di quei Paesi che appunto ambiscono ad entrare in Europa.

Tali difficoltà potrebbero ingenerare una incertezza rispetto alla prospettiva di accesso sia nelle elites di governo che nelle opinioni pubbliche dell’area.

Le incertezze sarebbero altresì fomentate da atti unilaterali e fuori contesto rispetto alla strategia UE che sconta una mancanza, o forse una debolezza, di unitarietà in politica estera: infatti, con il pericolo di creare contraddizioni e confusioni, singoli capi di Stato e di governo europeo pongono in essere ulteriori iniziative, per esempio attraverso la dottrina delle partnership strategiche come quelle offerte dalla Francia di Nikolas Sarkozy e dalla Germania di Angela Merkel.¹⁴¹

Dalla fatica dell’allargamento, ha origine la nozione di “capacità di assorbimento” discussa in occasione del meeting informale dei ministri degli esteri europei tenutosi a Salisburgo nel marzo del 2006.

Le conclusioni dell’incontro hanno sottolineato il rischio di conseguenze negative rispetto ad ulteriori allargamenti se prima non si fosse proceduto al miglioramento e implementazione delle procedure delle stesse istituzioni dell’Unione, le quali, dopo l’ingresso di Bulgaria e Romania nel 2007, non sarebbero più in grado di gestire efficacemente un ulteriore allargamento.

Il problema per le istituzioni europee sarebbe quello di verificare passo per passo se le politiche di allargamento non potessero in qualche modo turbare il loro sviluppo medesimo, specie di fronte alla pressione di una opinione pubblica sempre più euroscettica ed all’insorgere di posizioni problematiche fra le stesse classi dirigenti nazionali¹⁴².

Chiaramente queste tensioni minano la credibilità dell’Unione di fronte alle aspettative balcaniche, rendendo così più difficile l’applicazione della condizionalità, con evidenti ricadute sul processo nella sua globalità: se l’incentivo da dare ai singoli Paesi non dovesse essere credibile,

¹⁴¹ Si veda per esempio la proposta di partnership strategica rivolta dal governo di Parigi alla Romania nel 2008 e alla Croazia nel 2011.

¹⁴² Un segnale di questo fenomeno potrebbe essere rintracciato nella posizione ungherese che si avvia in una deriva antieuropeista con l’approvazione di un pacchetto di nuove norme che lederebbero i diritti civili basilari per ogni paese membro e con la rottura consumatasi tra le elites di governo che si è risolta con il rifiuto del Primo Ministro inglese di accettare le conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2011 in tema di misure di contrasto alla crisi ingenerata dai debiti sovrani di alcuni paesi membri.

l'insistenza dell'Unione sulla cooperazione regionale potrebbe addirittura essere intesa come un espediente per rinviare quello che è il vero obiettivo di ciascun paese dell'area, ovvero l'acquisizione dello status di membro, e questo rischio appare più consistente proprio per i "primi della classe", per i quali la cooperazione regionale può addirittura apparire come una trappola, col rischio di restare imprigionati dalla lentezza dei ritardatari.

Da ultimo deve qui accennarsi ad un aspetto che meglio verrà indicato nel prosieguo del lavoro e che ha ad oggetto lo stesso momento problematico che il modello istituzionale e politico sta vivendo a causa della crisi finanziaria che ha coinvolto i debiti sovrani di alcuni paesi europei: la questione assurge a particolare rilevanza se si esamina il contesto delineato sia in merito alle prospettive di integrazione sia alla stessa struttura della Comunità energetica di cui si tratta.

È di solare evidenza come il momento storico definito dal biennio 2010/2011 ha visto una sostanziale incapacità delle istituzioni europee di fronteggiare le sfide che la crisi economica relativa a tale periodo stava sottolineando: un nuovo protagonismo delle particolarità statuali, specificatamente di Francia e Germania, hanno offuscato il metodo comunitario che aveva contraddistinto l'operare dei partners europei nei momenti di maggiore delicatezza fin ora vissuti.

Tale approccio ha certo nociuto alla costruzione europea che si presenta agli occhi del mondo inevitabilmente indebolita, ulteriormente incapace di agire liberamente e celermente, costretta com'è a subire logiche particolari e poco lungimiranti di entità statuali, che nuovamente tornano a rivendicare la propria autonomia e sovranità in scelte che non possono più essere disgiunte da orizzonti e decisioni comuni.

A fronte di questo desolante scenario, certo la stessa prospettiva di integrazione europea perde il suo *appeal*: un caso evidente è rappresentato dalla Turchia, la quale, grazie alla sua crescita economica e ad un deciso governo, sta passando da potenziale candidato a potenza regionale che si pone in alternativa alla sfera di influenza europea nell'area¹⁴³.

Dunque, tornando all'oggetto principale, l'approccio bilaterale basato sulla condizionalità presenta, nel caso specifico dei Balcani, una strategia che ha avuto una qualche efficacia ma che non può considerarsi risolutiva al di fuori di una predominante logica regionale, considerando che l'area d'intervento è del tutto peculiare rispetto ad altre esperienze.

O. Anastasakis e D. Bechev hanno sottolineato come tale approccio abbia un sostrato problematico in quanto questo si è mostrato incapace di sostenere le riforme e farle percepire come necessarie dalle opinioni pubbliche locali; ha aumentato le differenze tra i Paesi balcanici e ha spesso intersecato le priorità della Unione e quelle dei governi locali creando dubbi sulle priorità; ha

¹⁴³The Economist "Mr Erdoğan goes to Germany" 1 Maggio 2011 disponibile al sito http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/03/turkey_and_europe; sul posizionamento della Turchia sul tema si rinvia al Terzo Capitolo.

aumentato gli antagonismi e il clima di sospetto tra quanti si sentivano più pronti e quanti invece avvertivano di essere in ritardo senza per questo poter beneficiare dei progressi fatti dagli altri¹⁴⁴.

Questo fenomeno è in aperta contraddizione con lo stesso proposito con cui si pone il principio di condizionalità, che spinge nella teoria ad aumentare il grado di cooperazione regionale. Tuttavia, aggiungono gli autori citati “... *More often than not, it is unclear whether the EU is more committed to reinforce existing regional schemes or to encouraging bilateral relations with those states that are better equipped to meet its conditions....for their part, most of the Balkan states tend to regard regional schemes with suspicion, skeptical of the benefits they can bring or concerned that they contradict the principal goal of the European integration....regional elites perceive regional cooperation as a stumbling block for their countries’ integration into the EU...*”¹⁴⁵.

Se questa, dunque, rappresenta la situazione dovuta all’approccio bilaterale o, comunque, ne potrebbe rappresentare i limiti e i rischi si dovrà per forza di cose ripensare la filosofia anche sulla base delle argomentazioni che meglio si approfondiranno nel prossimo paragrafo.

Infatti, la persistenza di una mancata integrazione regionale e, soprattutto, la presenza nell’area di Paesi economicamente e politicamente deboli, sarebbe un elemento di limitazione e pericolo per i Paesi stessi che si pongono quali *frontrunners*.

Si dovrà dunque promuovere l’approccio regionale, dimostrando che i progressi di ciascuno sono i progressi di tutti, in una specie di meccanismo ‘win-win’ per cui ogni passo avanti, anche in ottica bilaterale, è una vittoria ed una speranza per tutti quanti¹⁴⁶.

¹⁴⁴ O. Anastasakis, D. Bechev “*EU Conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process*” St. Antony’s College university of Oxford.

¹⁴⁵ Ibidem

¹⁴⁶ Tra gli strumenti messi in campo per perseguire siffatti ambiziosi obiettivi all’interno di un processo evidentemente frastagliato, si è già parlato del Patto di Stabilità, degli Accordi di Stabilizzazione ed Associazione; si è data nota del programma OBNOVA, e dunque infine si deve ricordare il programma CARDS (2000-2006), che ha avuto lo scopo di fornire assistenza comunitaria ai Paesi SEE in riferimento alla loro partecipazione nel processo di stabilizzazione e associazione con l’Unione Europea in un tracciato di totale continuità con le altre misure e come strumento di assistenza pre-accesso (IPA):

“...*Most Community assistance for the countries of South-Eastern Europe was until now provided under Regulation (EC) No 1628/96 establishing the OBNOVA programme and Regulation (EC) No 3906/89 establishing the Phare programme. This Regulation repeals the OBNOVA Regulation and amends the Phare Regulation, and establishes a single framework for assistance to the countries of South-Eastern Europe: the CARDS programme (Community assistance for reconstruction, development and stabilisation). The instrument for pre-accession assistance (IPA) replaces it starting in 2007.*

The following are eligible for Community assistance: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, entities under United Nations jurisdiction and administration, federal, regional and local bodies, public and semi-public bodies, the social partners, organisations providing support to businesses, cooperatives, mutual societies, associations, foundations, and non-governmental organisations.

However, in Croatia, only programmes and projects that have a regional dimension are eligible for Community assistance. Croatia, which was recognised as a candidate country at the Brussels European Council of 17 and 18 June 2004, may henceforth benefit from the pre-accession strategy and instruments.

The objective of the CARDS programme is to enable the countries of South-Eastern Europe to participate in the stabilisation and association process. It covers in particular:

** reconstruction;*

Quanto appena esposto deve tuttavia leggersi alla luce di una considerazione che viene svolta da R.O. Keohane, che si è interrogato sulle dinamiche di cooperazione e sull'atteggiamento degli attori da cui ci si aspetta un tale intento cooperativo.

-
- * *stabilisation of the region;*
 - * *aid for the return of refugees and displaced persons;*
 - * *support for democracy, the rule of law, human and minority rights, civil society, independent media and the fight against organised crime;*
 - * *the development of a sustainable market-oriented economy;*
 - * *poverty reduction, gender equality, education and training, and environmental rehabilitation;*
 - * *regional, transnational, international and interregional cooperation between the recipient countries and the Union and other countries of the region.*

Community assistance is subject to respect for the principles of democracy, the rule of law, fundamental freedoms, human and minority rights, and the implementation of the democratic, institutional and economic reforms envisaged...."

¹⁴⁶Come sarebbe dovuto emergere lungo tutta la trattazione finora svolta, la prospettiva di un complessivo approccio regionale è in cima alle preoccupazioni europee, e questo appare ancora più necessario proprio nel caso specifico dei settori di trasporto ed energia, che sono settori ad alto tenore di infrastrutture, che non possono essere progettate se non appunto nell'ambito di interventi su scala regionale; d'altra parte, fin dalla seconda metà degli anni novanta, e poi ancor più dopo la crisi kosovara, i primi provvedimenti necessari andavano nel senso della ricostruzione di quei Paesi dilaniati dalla guerra, allo scopo di preparare la strada verso la stabilità politica e la prosperità economica, con un impegno finanziario sostanzioso da parte della Comunità Europea e anche con il coinvolgimento di finanziatori privati, specie nei casi di Kosovo, Serbia e Macedonia.

Parallelamente alla ricostruzione, l'impegno UE si è esplicitato per lo sviluppo delle infrastrutture, vedendo il coinvolgimento della Banca Europea per gli Investimenti, ma anche della Banca Mondiale, come testimoniato dai rispettivi 'Basic Infrastructure Investments in South Eastern Europe. Regional Project Overview' e 'The Road to Stability and prosperità in South Eastern Europe', che risalgono all'inizio del decennio passato. Il Gruppo Direttivo per le Infrastrutture viene istituito nel maggio del 2001 nell'ambito dei lavori del Tavolo di Lavoro 2 del Patto di Stabilità, per tenere insieme tutti gli attori istituzionali e finanziari coinvolti.

Come già ribadito più volte, lo spirito di fondo che anima l'esigenza della cooperazione regionale si identifica col motto secondo cui a problemi comuni bisogna fare fronte con soluzioni condivise, e nel caso delle infrastrutture ciò è ancora più evidente, in quanto ovviamente sia nel caso dei trasporti che per quanto riguarda la distribuzione dell'energia e del gas, si tratta di lavori che non possono essere condotti a livello nazionale, oltre al fatto che sono pochi i Paesi della regione a non essere totalmente dipendenti dall'esterno per quanto riguarda le fonti di energia. D'altra parte "*energy infrastructures were the subject of significant damages during the conflicts of the 1990s and suffer from various inefficiencies at all level of the chain. The aim of the development of energy infrastructures is therefore, according to the 2001 transport and energy strategy, to ensure an adequate supply, security of supply, and the necessary interconnections between the region and the neighbouring systems*"¹⁴⁶.

Un documento più recente dell'Energy Charter Secretariat fa il punto sulla ricostruzione e risincronizzazione delle infrastrutture di trasmissione, dando conto dei danni subiti a livello infrastrutturale durante la guerra e degli interventi operati per il necessario ripristino dei collegamenti fra le diverse aree della regione, con le rispettive fonti di finanziamento primario; la figura che segue mostra gli interventi atti a ricollegare tra loro le zone UCTE 1 e 2, mentre nella tabella sono riportate le iniziative per regione con le fonti principali di investimento:

	BiH	Croatia	Macedonia	Montenegro	Serbia
Key Regional Projects	4	3	2	1	5
Primary Founder	WB	HEP	EBRD	EBRD/EIB	EBRD
Cost (million EUR)	260	115	n/a	n/a	157
Lenght of Projects	2002-2004	2002-2004	2002-2004	2003-2004	2003-2004
Project since 2004		3	3	n/a	2

Legenda: WB: World Bank; HEP: Hrvatska Elektroprivreda (è la società croata per l'elettricità); EBRD: European Bank for Reconstruction and Development; EIB: European Investment Bank.

L'autore citato, nel suo scritto "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*"¹⁴⁷, definisce la cooperazione come la situazione in cui le politiche seguite da un governo sono valutate dai partners di quel paese come un fattore che semplifica la realizzazione degli obiettivi comuni che ci si è posti, a seguito di un processo di coordinamento delle politiche.

Dunque nella logica *win-win* che si è evocata il raggiungimento dell'obiettivo del partner è un tassello per la realizzazione del proprio obiettivo e va incentivata e supportata con lealtà in favore di un comune interesse.

Tuttavia, pur se è vero che un interesse comune esiste, spesso però non sono così spontanei ed automatici i meccanismi della cooperazione.

Nella situazione balcanica, inoltre, un autore come D. Rousseau¹⁴⁸ rivede specificità che rendono ancora più difficile questo meccanismo cooperativo anche se potrebbe far giungere nel complesso all'ottenimento di vantaggi.

Tuttavia, l'argomento sarà approfondito nel successivo capitolo nel quale si valuteranno le dinamiche interne ed esterne all'area che potrebbero ostacolare il processo cooperativo.

Paragrafo 7).Aspetti istituzionali ed economici per sfuggire alla trappola della fragilità: l'approccio regionale e il Trattato che istituisce la Comunità Energetica del sud est Europa.

È dunque possibile ora tornare con maggior cognizione di causa ad un punto essenziale che si è già toccato in precedenza, ossia quello relativo allo (o agli...) stato debole e agli effetti della presenza di uno stato con tali caratteri nello scenario regionale, anche ai fini del raggiungimento di obiettivi che i singoli stati, possono essersi autonomamente o in logica bilaterale preposti al fine del raggiungimento di determinati traguardi politici ed economici.

Tutto ciò appare di cruciale importanza se si considerasse l'area oggetto di studio.

La disgregazione della federazione Jugoslava e l'esplosione delle varie rivendicazioni su base etnica hanno, da un lato, determinato cruenti episodi bellici, dall'altro hanno generato nuovi assetti e nuove identità statuali che devono ancora trovare un ordine definitivo e potrebbero perciò trovarsi in quella che viene definita situazione di fragilità (*situation of weakness*¹⁴⁹); il concetto di debolezza dello stato e delle istituzioni risulta tuttavia molto dibattuto in dottrina anche perché i

¹⁴⁷ R.O.Keohane "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*" in "*Toward Cooperation in Post-Cold Southeastern Europe?*" University of Ottawa.

¹⁴⁸ D. Rousseau "*Relative or Absolute gains: beliefs and behavior in International Politics*"

¹⁴⁹ L. Engberg-Pedersen, "*Fragile Situations*" Background Papers, DIIS Report 2008. Importante anche citare il report della Banca Mondiale "*Fragile States-Good practice in Country assistance strategies*", Washington DC World Bank; l'istituto analizza le cause della debolezza degli stati arrivando a definire almeno quattro situazioni tipiche di cui molte riconducibili al caso balcanico: "*deterioration*", "*post-conflict or political transition*", "*prolonged crisis impasse*", "*gradual improvement*"

parametri di riferimento per una sua chiarificazione sono di volta in volta indicatori sociologici, economici, politologici; inoltre, la forte diversità delle situazioni storiche, politiche, sociali ed economiche degli stati identificabili come “deboli”, comporta anche una difficoltà nella messa a fuoco delle stesse cause che inducono il fenomeno¹⁵⁰.

Secondo alcune delle più accreditate definizioni, “...*The weak state is characterized of institutional instability, undermining predictability, transparency and accountability of the decision making process and the provision of security and social service to the population...*”¹⁵¹.

In un recente lavoro pubblicato dalla Brookings Institution, Rice e Patrick definiscono gli stati deboli come “...*countries lacking the capacity and/or will to foster an environment conducive to sustainable and equitable economic growth; to establish and maintain legitimate, transparent and accountable political institutions; to secure their populations from violent conflict and to control their territory; and to meet the basic human needs of their population...*”¹⁵².

Il Dipartimento Inglese per lo Sviluppo Internazionale definisce questo tipo di Stato come un Paese nel quale il governo “...*cannot or will not deliver its basic functions to the majority of its people, includign poor...*”¹⁵³.

Molto calzante appare anche la definizione usata da Migdal, il quale definisce lo stato debole come incapace di “...*having the capacity to penetrate society, regulate social relationship, extract resources, and appropriate or use resources in determined ways...*”¹⁵⁴

Anche se queste definizioni essenziali contengono elementi significativi, è ulteriormente necessario riferirsi alle implicazioni politiche che sottendono il concetto di stato debole, con riferimento ai caratteri ed alla stessa efficacia¹⁵⁵ degli stati.

Per comprendere appieno la debolezza delle istituzioni è necessario infatti prendere in considerazione il processo di costituzione dello stato e valutare le eventuali difformità rispetto agli elementi considerati fondamentali.

A questo scopo possiamo utilizzare le osservazioni di Joel Migdal il quale, negli studi dedicati al processo di formazione dello stato, ha identificato come elemento base dei processi costitutivi la stretta correlazione che deve sussistere tra la società e lo stato medesimo.

L'autore osserva che spesso le ragioni della debolezza si trovano nelle difficoltà che le

¹⁵⁰ Una discussione del tema relative alla definizione del termine é presente in M. Francois, e I. Sud “ *Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States*” Development Policy Review, 2006

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Rice and Patrick, “*Index of State weakness in developing Countries*” Brookings Institution 2008.

¹⁵³ DFID, “*Why we need to work more effectively in fragile states*”, January 2005, London.

¹⁵⁴ J. Migdal “*Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*” Princeton University Press, 1988

¹⁵⁵ Il Dipartimento Inglese per lo Sviluppo Internazionale “DFID”, nel già riportato documento “*Why we need to work more effectively in fragile states*”, del gennaio 2005, nell'individuare i caratteri indicativi di uno stato debole, utilizza i seguenti elementi: “*state authority for safety and security*”, “*effective political power*”, “*economic management*”, “*administrative capacity to deliver services*”.

istituzioni trovano per affrontare e risolvere resistenze sociali derivanti dall'esistenza di gruppi già consolidati su base etnica, economica, religiosa o tradizionale, che non si riescono o scientemente non si vogliono inglobare nella sfera statale¹⁵⁶: se lo stato non riesce ad ottenere un accettabile grado di coesione tra la comunità politica e gli individui che compongono la società, viene a crearsi un *vulnus* irreparabile per la costituzione stessa dello stato, che nasce privo della necessaria forza e legittimità a governare.

Allo stesso modo, nel tentativo di definire il concetto di stato, Barry Buzan si riferisce a tre elementi collegati alla coesione politico-sociale: la base fisica dello stato, la sua espressione istituzionale e poi una comune idea di stato, dove la *base fisica* è relativa agli elementi più concreti dello stato, e quindi popolazione, territorio e confini; la sua *espressione istituzionale* comprende l'intera macchina di governo, e cioè gli organi amministrativi, le strutture di governo vere e proprie e la forza militare; infine, il terzo elemento, cioè la *idea* di stato, è il cuore stesso dell'identità politica, e questo aspetto dovrebbe essere considerato come il più importante poiché direttamente collegato alla questione sul come lo stato è creato e su come esso può unificare la popolazione in una comunità socio-politica: l'autore, confermando l'assunto scrive, "...*States... vary in terms of their degree of socio-political cohesion which is the very essence of what qualifies them to stand as members of the category of states... When the idea and institutions of a state are both weak, then that state is in a very real sense less of a state than one in which the idea and institutions are strong...*"¹⁵⁷.

Quindi la mancanza di accordo e di coesione attorno all'idea di stato comporta altresì la debolezza di un ulteriore elemento essenziale per il governo, che è appunto la legittimazione.

Sulla stessa linea si ritrova K. J. Holsti il quale riprende il concetto di legittimazione del potere che si ottiene quando gruppi ed individui che vivono all'interno di uno stesso stato si tollerano e si riconoscono come appartenenti ad una stessa comunità politica, conferendo così alle istituzioni statuali la capacità di ottenere lealtà, il diritto a governare e soprattutto a detenere l'elemento essenziale della sovranità, ossia il monopolio dell'uso legittimo della forza¹⁵⁸.

La legittimazione a governare nasce dunque sulla base di una condizione di unità tra sfera politica e sfera sociale, in cui i cittadini scelgono la propria cittadinanza, oltre che dalla sensazione che la popolazione ha di essere inserita e organizzata in uno stato considerato necessario per raggiungere lo scopo di un ordine sociale e politico.

¹⁵⁶ Joel Migdal, "*Strong Societies and Weak States. State-society relations and state capabilities in the third world*", 1988, Princeton University Press.

¹⁵⁷ Barry Buzan, *People, states, and fear: the national security problem in international relations*, sec. ed. 1991, Wheatsheaf Books, pag. 70.

¹⁵⁸ Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge, CUP, 1996.

È ovvio che la legittimazione delle strutture di governo ad esercitare l'autorità discende proprio dalla legittimità dello stato, elemento che risulta alquanto fragile in molti casi negli stati balcanici, determinando così una *'lack of legitimacy'* prodotta da una storia in cui si è dileguata la coesione tra sfera sociale e sfera politica all'indomani del collasso della Federazione Jugoslava, con la proliferazione di rivendicazioni su sfondo etno-nazionale che ancora oggi non hanno trovato un assetto definitivo¹⁵⁹.

Probabilmente, nel caso balcanico sarebbe possibile aggiungere un ulteriore argomento che comunque verificherebbe quanto affermato: infatti, il vuoto causato dalla frammentazione delle realtà pre-esistenti ha determinato la ricerca di una nuova legittimazione che si è ritrovata, anche quando si è voluto tentare il percorso della legittimazione democratica, nel ricorso al substrato storico ed etnico con la conseguenza di ricercare la verifica del consenso su basi esclusive, su logiche amico/nemico di stampo smithiano¹⁶⁰ nel quale il vuoto ideologico ha lasciato posto all'identitarismo che, anche con l'uso di riferimenti populistici, ha compattato le comunità l'una contro l'altra nel più classico e distruttivo dei fenomeni.

Sul punto, Vesna Pusić¹⁶¹ ha scritto un interessante articolo sul rapporto tra legittimazione democratica e regimi dittatoriali nel caso balcanico mettendo in evidenza come, a fronte di un indebolimento delle strutture statali e di governo, si era registrata, per un periodo limitato, l'affermazione di libertà individuali le quali, nella prospettiva di J.S. Mill¹⁶², sono elementi tipici della democrazia.

A fronte di ciò nel successivo periodo, la creazione da parte delle élites di governo di nemici interni ed esterni ha indotto un processo per cui l'interesse e la sicurezza nazionale ha prevalso sui diritti dei singoli sospendendoli e così invertendo l'ordine di un sano regime democratico e deviando in un regime dispotico in cui, usando le parole del prof. G. Sartori, lo stato *"...controls its*

¹⁵⁹ L'impostazione riferita nel testo riguarda un concetto di fragilità attinente per tutte le dimensioni toccate ad elementi relativi al sistema politico: in realtà, altri commentatori, con grande acutezza, sostengono che il concetto di fragilità può essere correttamente riportato ad un livello micro, relativo ai nuclei familiari, alle aziende, ai gruppi politici, partitici e religiosi che, in scala, subiscono le pressioni derivanti dai fenomeni dell'instabilità (povertà, ingiustizia, crisi alimentari, crisi finanziarie, discriminazioni), attivandosi di conseguenza con azioni che possono anche divenire violente, partecipando così, spesso in maniera determinante, alla spirale della fragilità: sul punto si rimanda a J. Goodhand *"Violent Conflict, poverty and Chronic Poverty"*, CPRC Working Paper no. 6, P. Justino *"On the links between Violent Conflict and Chronic Poverty: How much do We really Know?"* CPRC Working Paper no. 61, World Bank *"Toward a Conflict Sensitive Poverty Reduction Strategy"* Report no. 32587, Washington DC, 2005.

¹⁶⁰ Nella visione dell'autore Carl Smith, come si legge nella introduzione di A. Volpicelli al libro *"I principi politici del nazionalsocialismo"* occorre porre rimedio allo *"...stecchito antagonistico dualismo tra Stato e popolo: due termini opposti ed estranei tra i quali si distribuisce e si divide la realtà politico-sociale. Da una parte lo Stato con la sua sfera di attività...e sullo stesso piano il popolo con la sua sfera di attività, con i suoi diritti dati dalla legge fondamentale che spezza in due il mondo della sovranità..."*: il superamento di questo esito catastrofico, prodotto deforme del liberalismo e della democrazia deve portare al superamento della scissione che è vista dall'autore come frutto degenerato della modernità: sulle teorie della costruzione e legittimazione della sovranità statale si vedano dello stesso autore *"Terra e Mare"*, *"Il Nomos della Terra"*, *"Romanticismo Politico"*.

¹⁶¹ Vesna Pusić *"Dictatorship with Democratic Legitimacy: Democracy versus Nation"* in *European Politics and Societies* Vol. 8 No. 3 1994

¹⁶² J.S. Mill *"On Liberty"* 1859

*subjects instead of being controlled by them...*¹⁶³.

Secondo l'autrice, il nazionalismo e la democrazia hanno inevitabilmente ambiti contigui per cui nel suo articolo parla di “*dictatorship with democratic legitimacy*”: è vero infatti che la democrazia è possibile se c'è uno stato e spesso il nazionalismo ha svolto un ruolo cruciale nei processi di creazione dello stato.

Pertanto, nel caso di nuovi processi costitutivi, questo può presentarsi come attore eminente ma non è detto che possa portare a evoluzioni democratiche, anzi, come detto, spesso per ragioni o giustificazioni legate all'interesse nazionale porta alla sospensione dei diritti individuali a favore dei diritti della nazione.

In questo ambito, tra l'altro, scompaiono i diritti delle minoranze che sono possibili solo se si considera la particolarità e si crea dunque una differenziazione, questa volta interna ai confini, che nel caso balcanico ha portato, in molti casi, ad esercitare violenza in tragici episodi epurativi in nome del diritto alla costituzione della comunità nazionale, unita da vincoli etnici o storici.

Il punto viene altresì discusso in una importante opera degli autori Y. Mèny e Y. Surel i quali, nel loro “*Populismo e Democrazia*¹⁶⁴”, fanno corrispondere la nascita di movimenti che si rifanno alla supremazia del popolo al tradimento che sarebbe operato da elites di governo che perseguirebbero obiettivi propri e non di interesse nazionale.

In realtà, assumendo in esame il caso dei paesi dell'ex blocco sovietico¹⁶⁵, gli autori rilevano come tale ricorso a politiche di richiamo alla “ideologia del popolo”¹⁶⁶ sia dovuto appunto a due fattori comuni all'insorgenza del populismo, più evidenti nel caso balcanico.

Da un verso, la transizione e la frammentazione comportano la perdita di strutture socio-economiche e politiche tradizionali, dall'altro la globalizzazione economica e delle decisioni incide direttamente sull'organizzazione politica tradizionale dello stato nazione e dello stato assistenziale due condizioni che T.H. Marshall già nel dopoguerra considerava “...*strutture di successione logica orientata alla progressiva estensione dei quadri e del contenuto della cittadinanza...*”¹⁶⁷.

La crisi di tale modello apre la strada, attraverso l'insicurezza e l'insoddisfazione dilagante, a quanti si pongono da leader e portavoce del “vero” popolo, ingenerando le dinamiche di opposizione che si è in precedenza richiamato, considerato che ogni populismo, continuano i citati autori, è per definizione ideologia di opposizione.

¹⁶³ G. Sartori “*Theory of Democracy Revisited*” 1987

¹⁶⁴ Y. Mèny e Y. Surel i quali nel loro “*Populismo e Democrazia*” Il Mulino, Bologna 2004.

¹⁶⁵ Gli Autori Y. Mèny e Y. Surel fanno riferimento agli studi condotti da M. Cox “*After Socialism: the Extreme Right in Russia, East Germany and Eastern Europe*: in P. Hainswort “*The Extreme right in Europe and in U.S.A.*” Pinter Publisher, London 1992.

¹⁶⁶ La definizione è di M. Canovah, citata nella prefazione della citata opera di Y. Mèny e Y. Surel.

¹⁶⁷ T.H. Marshall “*Citizenship ad Social Class and Other Essay*” Cambridge University Press, 1950

Altri autori pongono l'accento sul fatto che la mancanza di legittimità e di riconoscimento, nel caso balcanico, può essere riconducibile anche ad altre cause, le quali risiedono in circostanze storiche complesse che hanno determinato una scarsa accettazione dell'autorità statale in generale tra le popolazioni dell'area.

Albert Rakipi, dell'Istituto Albanese per gli Studi Internazionali, nel condurre l'analisi delle condizioni di debolezza degli stati dell'area, indica come rilevanti due aspetti che segnano la distanza di questi rispetto alla tradizione dei più forti stati dell'Europa occidentale: in primo luogo, nella storia degli altri stati europei esisterebbe uno sviluppo dell'idea di stato come forma moderna di una organizzazione sociale molto più antica.

Il punto era già segnalato da Holsti il quale, nell'opera citata in precedenza, afferma che le società fiorite dalla rivoluzione industriale, già da secoli si sono rafforzate nel protagonismo di diverse classi sociali che hanno partecipato alla vita pubblica dando impulso allo stesso sviluppo storico dello stato nazione; inoltre, ed è il secondo aspetto, i regimi autoritari instaurati nell'area dopo la seconda guerra mondiale avrebbero condotto larghe fasce di popolazione a percepire le istituzioni dello stato prevalentemente come strumenti di repressione e persecuzione, comportando ai giorni nostri il persistere della diffidenza e dell'ostilità nei loro confronti, minando con ciò alla base la legittimità dello stato¹⁶⁸.

Altri autori ancora, in continuità con tale aspetto, hanno voluto evidenziare come lo scarso tasso di "fiducia" nel sistema istituzionale sia un altro elemento centrale ostativo ad un possibile processo di ricostruzione sociale e politico¹⁶⁹.

A partire quindi dalla constatazione di questa debolezza, si potrebbe altresì rilevare una incapacità degli Stati che dovessero versare in tale situazione a resistere ai tentativi di influenza degli attori internazionali perché in difficoltà nella creazione di un proprio orizzonte politico

È chiaro infatti che, nel contesto internazionale dominato da dinamiche globali, stati forti e stati deboli si trovano legati fra loro da forti livelli di interdipendenza che implicano differenze sostanziali a seconda che si tratti degli uni o degli altri; nei rapporti tra stati forti infatti si possono dare casi che vanno da una più o meno stretta collaborazione fino alla dissuasione economica e alla deterrenza militare, mentre, nel caso di entità deboli è inevitabile che queste si possano trovare a subire in modo passivo le influenze delle grandi potenze internazionali che possono (e tendono ad) operare attraverso strumenti economici e militari fino ad assoggettarne lo sviluppo economico e

¹⁶⁸ Albert Rakipi "Weak States. A view from within. What are Weak States?" ... cf: Albert Rakipi, *Albanian in the Balkans*, AIIS (2001), Albanian edition.

¹⁶⁹ Si segnala sul punto, in merito ad una valutazione complessiva della funzione dell'elemento "fiducia sociale" nel processo di ricostruzione istituzionale, P. Sztompka "La fiducia nelle società post-comuniste. Una risorsa scomparsa" Rubettino editore 1996; una analisi relativa all'aspetto relativa ad una dimensione più personale e ristretta della fiducia verso le istituzioni nei piccoli contesti sociali, D. Torsello "La sfiducia ritrovata: etnografia di un villaggio post-socialista della Slovacchia meridionale" CISU 2004.

istituzionale a proprio vantaggio.

Filip Tunjic, del ministero della Difesa della Slovenia, è stato molto netto nell'affermare la forte influenza dei poteri internazionali che arriverebbero a governare di fatto le politiche dei paesi più deboli¹⁷⁰.

Appare dunque evidente come la struttura dello stato debole, per sua stessa natura, si presta ad influenze esterne fino al limite della determinazione delle proprie politiche sulla base di interessi altrui.

Si tratta perciò di guardare, e ciò sarà oggetto del prossimo capitolo, alle attuali dinamiche balcaniche con un occhio attento alle politiche dei diversi attori internazionali, UE compresa, e alla loro invasività, che di fatto influenza le prospettive di sviluppo economico e istituzionale in quegli stati dell'area caratterizzati da una situazione di fragilità.

L'importanza di tali questioni è ancora maggiore se si considera che rischiano di essere messi in discussione anche gli indubbi progressi già registrati in alcuni stati balcanici sulla strada della stabilizzazione e del rafforzamento istituzionale, dal momento che una transizione istituzionale parziale può ancora indurre inversioni di tendenza nelle realtà geopolitiche più deboli.

D. W. Brinkerhoff ha affermato che questi stati non del tutto "maturi" e stabili presentano situazioni dinamiche e oscillano tra posizioni di stabilità ed incertezza, per cui semplici episodi possono condurli facilmente a crisi o fallimenti.¹⁷¹

Altri autori hanno ritenuto di poter dimostrare che sistemi politici ed istituzioni che siano in transizione presentano allo stesso tempo strutture democratiche e di organismi non democratici, retaggio magari di regimi che si tentano di superare; questi presentano un rischio maggiore di avere un destino da stato debole, o di fallire addirittura nel loro percorso di consolidamento istituzionale¹⁷².

D'altra parte, il permanere nella regione balcanica di aree in cui non sono ancora stati raggiunti risultati apprezzabili dal punto di vista della ricostruzione istituzionale e sociale, rappresenta evidentemente un fattore destabilizzante per la regione intera.

Testimonianza ne è il rischio continuo di una recrudescenza di conflitti su base etnica ma anche le questioni riguardanti la difficoltà di progressione economica: i due elementi possono produrre effetti diretti sull'intero processo di rafforzamento istituzionale dell'area poiché è vero che la stabilità è data in maniera importante con il raggiungimento di standards economici tali da garantire condizioni di vita accettabili da parte dei cittadini. .

¹⁷⁰ Filip Tunjic, *Weak states of south eastern Europe in between the great powers*, Austrian Armed Forces http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/tunj01.pdf

¹⁷¹ D.W. Brinkerhoff, "Capacity Development in Fragile States". (Discussion Paper 58D). Maastricht ECDPM, 2007.

¹⁷² Jack A. Goldstone, School of Public Policy, George Mason University, in AA.VV., "It's all about State Structure: New Findings on Revolutionary Origins from Global Data", Accedo Verlagsgesellschaft, München. 2004.

Altre ricerche, infatti, hanno sottolineato come l'assenza di una solida impalcatura statale produce effetti nefasti non solo, com'è ovvio, sull'economia interna, ma anche sulla tenuta economica delle nazioni vicine, dato che, in media, i vicini di uno stato debole perdono lo 0.6% annuo sulla crescita economica, e se il vicino è a sua volta uno stato debole, il tasso di crescita non realizzato giunge a superare il 2%¹⁷³, in condizioni di pace: è stato stimato che un conflitto armato alle porte induce una perdita ulteriore per tutti i confinanti¹⁷⁴.

Il sottosviluppo economico è a sua volta un fattore di instabilità, poiché solo in condizioni di crescita è possibile che si coaguli il consenso attorno alle nuove istituzioni: se al contrario non si risolvono situazioni di povertà ed indigenza delle popolazioni, se non si colmano i gap strutturali e giuridici che la transizione inevitabilmente porta con sé, si riproduce un circolo vizioso che chiude la recessione economica assieme al problema della mancanza del rafforzamento delle istituzioni democratiche.

Povertà e mancanza di crescita economica sono quindi da riconoscere oggettivamente come portatori di conflitti e instabilità e gli andamenti della crescita economica (come appare evidente anche per stati più 'stabili nei periodi di crisi cicliche) incidono significativamente sulla tenuta delle istituzioni pubbliche e statuali, disegnando così un quadro in cui la circolarità degli elementi di debolezza si rafforzano reciprocamente, determinando quell'effetto perverso che gli studiosi indicano come 'fragility trap'¹⁷⁵.

Di fatto, la pace e la stabilità seguono un ciclo di corrispondenza molto stretto: Boutros Ghali nella sua Agenda per la Pace nel 1992 affermava che "...without peace it is impossible to achieve a sustainable development and without development there is not chance for a real peace...".

La fragilità è un baratro dal quale è difficile risollevarsi o uscire: se si osserva la lista dei Paesi definiti fragili dalla Banca Mondiale nel 1979, trentacinque di questi sono ancora nella stessa

¹⁷³L. Chauvet, P. Collier, A. Hoeffler, "The cost of failing states and the limits to sovereignty", U. N. University, Research paper, 2007/30; sul punto si rinvia al Capitolo Terzo nel quale si evidenzierà quale sia l'effetto della presenza della irrisolta questione kosovara sull'economia e sugli scambi della regione.

¹⁷⁴ "...In addition, similar to the finding that conflict-affected countries generate a spill over effects on their neighbors, a neighbor of a fragile state typically experiences an economic loss of 1.6 percentage points of the annual growth rate – other costs such as refugees, violence, or organized crime being neglected. In term of GDP, Chauvet and Collier estimate a loss of 3.41 times initial GP. Under the assumption that a fragile state has typically three neighbors, this amount triples..." C. Binzel, T. BRüK "Conflict and Fragility: findings from the literature and a framework for analysis at the micro-level" German Institute for Economic Research, Humboldt University, nonché L. Chauvet, P. Collier "The cost of failing states and the limits of sovereignty" 2006

¹⁷⁵ T. Mikovic dell'Institute for the Geopolitical Studies di Belgrado ha scritto nel suo "The Federal Republic of Yugoslavia: Main Security Challenges – The way to overcome them", commentando la situazione jugoslava alla luce del ciclo di povertà e successive tensione ingenerato dagli episodi bellici, riportava come i disordini registrati erano costati 500 miliardi di dollari in termini di prodotto interno lordo e 100 miliardi in danni diretti e indiretti seguiti ai bombardamenti: a seguito di ciò la Jugoslavia si é attestata agli ultimi posti della classifica europea per reddito pro capite, entrando nella spirale di povertà/conflitto sopra descritto e necessitando di aiuti esterni per rompere la spirale negativa creatasi.

situazione come evidenziato da un nuovo censimento operato nel 2009¹⁷⁶.

La fragilità non ha solo ripercussioni interne per i cittadini, le loro libertà civili ed economiche, ma anche per i Paesi vicini.

Infatti, P. Collier e G. Giovannetti affermano in un loro Report sul tema che "... *much of the cost of fragility is borne by more stable neighbouring countries...*"¹⁷⁷ per cui, a conclusione della disamina sin qui riportata, dunque, si potrebbe giungere ad affermare che un corretto approccio ai problemi regionali non può prescindere dalla progressiva crescita complessiva di tutti i Paesi del quadrante.

Alternativamente, la definitiva stabilizzazione non potrebbe mai essere completamente attuata o posta in sicurezza dato il permanere di focolai di tensione o di generazione di inefficienze economiche e istituzionali con costi transazionali che devono essere evitati.

Nella comparazione dell'approccio bilaterale e multilaterale, già prima discusso, sembra dover trovare preferenza un approccio complessivo, poiché solo così tutte le entità statuali sono destinate a trovare nuovi più forti equilibri, pur nella diversità delle attuali situazioni di partenza.

Il Trattato che costituisce la Comunità Energetica sembra essere rispondente a questa logica.

Il chiaro tratto multilaterale e gli obiettivi comuni e condivisi rappresentano infatti il superamento di differenziazioni e antagonismi tra "*frontrunners*" e "*laggards*" per un approccio infrastrutturale complesso che tende a far crescere complessivamente i Paesi membri, superando gli aspetti tipici della *fragility trap* per un rafforzamento tanto delle istituzioni interne, con la diffusione di regole condivise e ispirate ai principi democratici e funzionali, quanto delle istituzioni della stessa Comunità quale ente sovraordinato e complessivo.

A tutto ciò, deve altresì aggiungersi quanto detto nel precedente paragrafo 4 in merito alla valutazione del Trattato nell'ambito della teoria di quelli che si sono susseguiti nel teatro balcanico e che lo colora di un sicuro elemento di novità nel suo funzionamento e nella sua filosofia basata soprattutto sulla necessità di creare stabilizzazione e autonomia dell'area e non provvisori e malfermi accordi di natura politica o militare, spesso etero diretti, al solo fine di un cessate il fuoco pur necessario dopo gli venti bellici.

Sarà in seguito necessario valutare se tale lettura e impostazione teorica, negli anni della sua pratica, sia poi risultata vera ed efficace.

¹⁷⁶ P. Collier and G. Giovannetti, "*Strength in fragility*", European Report Development, http://erd.eui.eu/media/2010/Strength_in_fragility

¹⁷⁷ *Ibidem*

CAPITOLO TERZO

Gli ostacoli alla Comunità Energetica: fattori regionali, internazionali e possibili interconnessioni tra politiche energetiche esterne e irrisolte questioni regionali

Sommario: Paragrafo 1). Introduzione alle criticità dell'area quali fattori ostativi di positive logiche cooperative. Paragrafo 2). La questione kosovara come punto dirimente per una possibile stagione di cooperazione regionale. Paragrafo 3). Lo status del Kosovo nell'ambito regionale: possibile ostacolo alla cooperazione? Paragrafo 4). Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: la Russia. Paragrafo 5). Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: gli U.S.A. Paragrafo 6). Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: l'Unione Europea. Paragrafo 7). Cooperazione e egoismo irrazionale: vantaggi assoluti e relativi sul percorso dei nuovi corridoi energetici.

Paragrafo 1). Introduzione alle criticità dell'area quali fattori ostativi di positive logiche cooperative.

La presente sezione si occuperà di esaminare la problematica relativa agli ostacoli possibili al radicarsi della Comunità Energetica, ostacoli che paiono essere sia di natura tecnica che politica, anche con implicazioni internazionali.

Rispetto alle politiche energetiche internazionali, nell'area balcanica convergono questioni relative alla sicurezza energetica e agli interessi di Europa, U.S.A. e Russia, infatti, e forse questo fattore potrebbe costituire una possibile condizione di impedimento allo sviluppo di una politica energetica regionale coerente, indipendente e unitaria per le pressioni che questi "grandi poteri" esercitano sull'area e sulle situazioni più critiche ivi esistenti.

Difatti, accanto ma in continuità con le questioni di natura internazionale, la situazione regionale non appare del tutto risolta per l'esistenza di punti ancora in bilico successivamente al processo non del tutto compiuto di frammentazione delle unità statuali preesistenti e alcuni attori esterni potrebbero utilizzare questi spazi conflittuali per inserirsi nel contesto con l'effetto di modificare e, forse, dirigere le dinamiche dell'area.

Tra tutti emerge il problema legato alla indipendenza, proclamata unilateralmente, del Kosovo dalla Serbia e il diverso atteggiamento che i Paesi dell'area hanno avuto sulla questione e sull'attuale stato dei rapporti con la nuova entità.

Gli attriti che tale punto ha provocato sembrano, come oltre verrà argomentato, costituire i più importanti nodi da sciogliere per una efficace cooperazione ed integrazione regionale, posto che risulta difficile la cooperazione tra entità che neanche si riconoscono.

Infatti, é fuor di dubbio che tale criticità, al fine di una stabilizzazione dell'area, non può rimanere perennemente irrisolta e che dunque si deve procedere al consolidamento della situazione per avere una certezza istituzionale e politica che possa favorire la stessa cooperazione.

In questo complesso ambito, al fine di valutare la situazione attuale, risulta altresì interessante andare ad esaminare le logiche di azione dei diversi paesi dell'area per verificare se questi si muovono secondo dinamiche che R.O. Keohane definisce cooperative o se preferiscano altre tipologie di approcci.

L'autore appena citato, nel suo scritto "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*"¹⁷⁸ definisce la cooperazione quale quella situazione in cui le politiche seguite da un governo sono valutate dai *partners* di quel paese come un fattore che semplifica la realizzazione degli obiettivi posti dalle politiche, a seguito di un processo di coordinamento strategico, per cui il successo colto da un partner é un tassello fondamentale per il raggiungimento di un proprio risultato: per l'effetto, é consequenziale favorire e supportare lo sforzo altrui secondo una logica per cui tutti quelli che partecipano ad un progetto risultano vincenti non raggiungere un obiettivo comune.

Tuttavia, pur se é vero che un interesse comune esiste, spesso però non sono così spontanei ed automatici i meccanismi della cooperazione.

Tutto ciò verrebbe acuito nella situazione balcanica nella quale un autore come D. Rousseau¹⁷⁹ ritrova specificità che rendono ancora più difficile questo meccanismo cooperativo.

In realtà, a ben vedere, i temi fin ora descritti singolarmente non devono essere considerati a sé stanti ma assolutamente interdipendenti e trasversali, poiché come già accennato e come si evidenzierà nei prossimi paragrafi, le strategie e gli interessi internazionali si riversano ed utilizzano quali strumenti di intervento le questioni irrisolte nell'area, così come, proprio la presenza di politiche e progetti di natura internazionale porta ogni singolo paese a cercare di posizionarsi al meglio nel processo di attrazione dei flussi di investimento a scapito degli altri vicini i quali, anziché *partners* di un progetto cooperativo comune, arriverebbero ad essere avvertiti come *competitors*.

¹⁷⁸ R.O.Keohane "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*" in "*Toward Cooperation in Post-Cold Southeastern Europe?*" University of Ottawa.

¹⁷⁹ D. Rousseau "*Relative or Absolute gains: beliefs and behavior in International Politics*" University of Pennsylvania, Philadelphia 1999

Tutto ciò deve essere valutato se si vuole verificare il contesto in cui la Comunità Energetica è chiamata ad operare tenendo ulteriormente conto di aspetti propriamente legati alla stessa genesi del Trattato e alle modalità di costituzione del progetto comunitario.

Infatti, non si può negare che il Trattato propone in un' area specifica quale quella balcanica un modello importato da una esperienza diversa quale quella europea: dunque, tale impostazione potrebbe scontare un possibile difetto originario dato dal fatto che, seppur condivisa successivamente, l'iniziativa non è partita direttamente dai firmatari ma è stato il frutto di un percorso etero-guidato dalla Commissione Europea e che, probabilmente, ha visto il motivo più grande di adesione nell' adeguarsi alle richieste dell'Unione in vista della possibile integrazione piuttosto che da un sincero intento cooperativo.

A ciò deve aggiungersi un tratto più complessivo della politica estera ed energetica dell'Unione che sconta una difficoltà di coordinamento tra i Paesi membri dovuta al fatto che le relazioni bilaterali in ambito energetico tra i singoli paesi membri e i paesi fornitori o di transito in situazioni passate, sono sfociate in frammentazione del mercato intero dell'Unione con conseguenze negative sull'efficacia delle strategia esterna della UE.

In ultimo, tra i temi da trattare in quest'ambito, deve darsi conto della crisi di *governance* che le istituzioni dell'Unione hanno mostrato nell'ambito della crisi economica e finanziaria del 2011: se il modello istituzionale che si pone a matrice di quello da stabilirsi nella Comunità energetica attraversa fasi di necessario rinnovamento si dovrà valutarne gli effetti susseguenti.

Quindi, nonostante il progetto di Comunità possa apparire molto interessante, e con delle prospettive di efficace impatto sulle problematiche dell'area, sussistono svariati elementi che possono minarne l'ulteriore sviluppo e, dunque, la concreta realizzazione degli obiettivi posti.

Sembra evidente allora la presenza di un ordine duplice di problemi, distinguibili nella metodologia della esposizioni ma intimamente connessi perché parte di una stessa dinamica complessiva dell'area.

Infatti, se il primo ambito può essere circoscritto alle questioni relative ai nodi interni alla regione e alle relazioni tra i paesi dell'area, il secondo relativo alle politiche energetiche che altri attori esterni stanno perseguendo non può essere distinto dall'approfondimento delle interazioni e interferenze che tali politiche riversano nell'area.

Si tratterà allora di esaminare, nell'ordine, una serie di probabili criticità sulla via del conseguimento degli obiettivi della Comunità Energetica e più in generale sulla propensione cooperativa dei paesi dell'area balcanica:

- il problema dello status del Kosovo le implicazioni a livello di relazioni intraregionali;

- gli interessi internazionali sull'area e le interazioni con le questioni regionali;
- comportamenti dei Paesi dell'area in una prospettiva competitiva o cooperativa;
- l'Unione Europea, la sua crisi e gli effetti sulla Comunità Energetica.

Paragrafo 2). La questione kosovara come punto dirimente per una possibile stagione di cooperazione regionale

Il problema del Kosovo risulta davvero centrale nel discorso sulla possibile stabilizzazione dell'area e rappresenta, poiché non universalmente appianata la questione relativa al suo status definitivo, un ostacolo eccezionale al corretto instaurarsi di dinamiche di cooperazione in un abito regionale tra paesi che devono riconoscersi l'un l'altro con la propria autonomia, identità ed integrità territoriale.

Che tale punto sia particolarmente centrale è testimoniato dal fatto stesso che molti autori tra cui Ylber Hysa¹⁸⁰ considerano addirittura le principali dinamiche dell'area che hanno portato al processo di disgregazione jugoslavo principiarsi dalla rivolta che nel 1981 vide protagonisti gli studenti kosovari che rivendicavano la identità statale del Kosovo in seno alla repubblica federale¹⁸¹. Come noto la protesta, poi soffocata nel sangue, si estese fino a coinvolgere una larga parte della popolazione che trovò il modo di denunciare, assieme alla rivendicazione identitaria, anche le pessime condizioni di vita e di prospettiva economica in cui l'allora provincia jugoslava versava¹⁸².

In seguito, secondo le ricostruzioni storiche citate, proprio la politica che Slobodan Milošević perseguì con il fine di revocare in maniera autoritaria l'autonomia del Kosovo mise in allarme le altre Repubbliche federate, creando i presupposti di tensione per avrebbero poi portato allo scontro militare e alla dissoluzione dell'esperienza jugoslava.

¹⁸⁰ Ylber Hysa, "Kosovo: a permanent international protectorate?", p. 288 in *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, eds. Edward Newman, Roland Rich (United Nations University Press, 2004)

¹⁸¹ In realtà il Kosovo rappresenta un punto problematico da ben prima degli episodi del 1981: la storiografia riporta che i conflitti tra le diverse etnie dell'area si registrano già dal diciottesimo secolo, per quanto la coesistenza serbo-albanese, e i relativi scontri nella regione, fossero di data ancora più antica. Sul punto si rinvia a D. Bataković "Kosovo Chronicles" Plato Books, Belgrado 1992 e N. Malcom, "Kosovo: a Short History" Macmillan, London, 1998. Più di recente, durante l'epoca di Tito, il Kosovo ottenne concessioni relative alla sua autonomia a cavallo tra gli anni sessanta e settanta e già allora gli apparati del partito comunista, referenti della entità serba, mostrarono il loro dissenso rispetto a tale scelta attraverso la redazione di un report chiamato "libro blu" in cui, nel 1976, chiedevano a Tito di rivedere tale politica di concessioni. Nel 1985 un documento redatto da alcuni intellettuali serbi guidati dal nazionalista D. Cosić e conosciuto come "memorandum" metteva sotto accusa le autorità jugoslave che avrebbero favorito gli albanesi del Kosovo a scapito dei serbi che in 200.000 avevano dovuto lasciare la regione. Tito inoltre era spesso accusato di non aver voluto far rientrare molti serbi sfollati dal Kosovo una volta conclusa la Seconda Guerra Mondiale, favorendo così gli albanesi. Come visto il tema è sempre stato presente e dibattito. Sulla storia delle relazioni con il Kosovo nel periodo successivo al 1945 si rinvia a J. Krulic "Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni" Bompiani, 1999.

¹⁸² New York Times, "One Storm has Passed but Others are Gathering in Yugoslavia" 19th April 1981

Nell'area, la situazione attuale del Kosovo, diventa ancora più centrale se si consideri quanto è stato già detto in chiusura del precedente capitolo sul tema degli Stati deboli e dell'impatto che queste realtà hanno sulla regione nella sua totalità, dal punto di vista della ricostruzione delle strutture politiche democratiche che coniughino l'autonomia dei processi con le prospettive di modernizzazione e sull'effetto negativo che uno stato in bilico apporta ai vicini.

Tuttavia, in questo caso, il dibattito storico registra una diversa valutazione tra chi ritiene di poter affermare che il Kosovo rappresenti una questione *sui generis* e che impegna la comunità internazionale in maniera specifica e chi contesta questa impostazione.

Janusz Bugajski segnala che, dal suo punto di vista, "...*Kosova is neither a weak state nor a failed state but an aspiring state heavily dependent on international actors...*"¹⁸³

Si tratta di una situazione del tutto peculiare, anche considerando lo status giuridico di tale entità che di fatto si trova sotto in controllo della comunità internazionale e che potrebbe essere definita una situazione di "*soft sovereignty*"¹⁸⁴, intendendosi con questa espressione una situazione caratterizzata da un parziale controllo del territorio e da una debolezza istituzionale significativa.

Se in realtà sia corretto parlare del Kosovo quale un caso del tutto nuovo nel panorama del diritto e della politica internazionale lo chiede Adam Bacler¹⁸⁵ in un suo contributo nel quale paragona il caso in esame con quelli di Abkhazia e Sud Ossezia per verificare la correttezza di tale affermazione che rappresenta il *casus* su cui le diplomazie mondiali ancora dibattono.

Di fatti l'attenzione internazionale dopo la dichiarazione di indipendenza di Pristina si è anche concentrata su questo punto, tanto che il premier russo Putin si esprime sul punto bollando l'accaduto come un precedente terribile¹⁸⁶ capace di sovvertire l'ordine internazionale.

Che lo si ritenga o no un precedente specifico, non si può negare che il Kosovo rappresenti per le sue peculiarità un caso distinto e più problematico da un punto di vista giuridico e diplomatico rispetto alle altre problematiche partorite dai processi disgregativi jugoslavi e di transizione propri dell'area, visto che è ancor oggi oggetto di una missione internazionale *open-ended*, operativa anche dopo la dichiarazione di indipendenza.

¹⁸³ Janusz Bugajski, "*Kosova: the core of the Balkans*", in Building Stability in Weak States - The Western Balkans, 4th Workshop of the Study Group "Crisis Management in South East Europe", Tirana, 10-11 Nov. 2001, ed. 2002.

¹⁸⁴ B. Vankovska "*Macedonia in limbo: Between Regional (In)stability and Euro-integration*" in Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

¹⁸⁵ Nel caso specifico, l'autore A. Bacler conclude con il negare che il caso del Kosovo possa ritenersi un episodio *sui generis* o un precedente specifico da invocarsi in altri casi con i quali questo sembra avere punti in comune: dunque, la particolarità del caso kosovaro non dovrebbe essere richiamato soggettivamente dai diversi attori internazionali a proprio uso e consumo secondo le convenienze del momento: A. Bacler "*Kosovo, Abkhazia and South Ossetia-Cases Studies-Similarities and Differences*" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

¹⁸⁶ Il Primo Ministro affermò testualmente che "*The independence of Kosovo is a terrible precedent. In effect, it breaks up the entire system of international relations, a system that has taken not even decades but centuries to evolve*". Le dichiarazioni sono state rese a latere del summit informale della Comunità degli Stati Indipendenti tenutosi a Mosca il 22 febbraio 2008.

Inoltre, considerato quanto detto e posto che ad oggi non si é ancora trovata una pacifica e condivisa valutazione e posizione rispetto al riconoscimento dello status del Kosovo, questo appare trovarsi in una situazione ancora più sensibile rispetto alle altre aree critiche pur presenti ancora nell'area balcanica.

Di fatti, il Kosovo nel processo di ricostruzione istituzionale e civile presentava e presenta difficoltà forse più accentuate rispetto ad altri ambiti in cui pure la Comunità internazionale ha inteso intervenire.

Dopo gli episodi di apartheid e poi di epurazione etnica registratisi fino alla fine degli anni Novanta e al successivo intervento militare della Nato a seguito del mancato accordo che si tentava a Rambouillet, i problemi da affrontare potevano essere riportati in tre dimensioni poiché le nuove politiche avrebbero dovuto comprendere almeno tre aspetti problematici di transizione.

Infatti si sarebbe dovuto intervenire, sotto il profilo istituzionale, verso un modello liberale e democratico, da un punto di vista della società civile per superare le diffidenze diffuse dai processi di segregazione e di esclusione della etnia albanese dalle strutture di governo ed evitare una nuova apartheid nei confronti della minoranza serba, dal punto di vista dell'atteggiamento della collettività per superare il periodo del conflitto e creare un atteggiamento di appartenenza di tipo civico in sostituzione dell'identificazione etnica.

Tutto ciò si sarebbe dovuto fare considerando che il presupposto stesso di queste politiche ovvero l'autonomia del Kosovo e il suo status internazionale non è stato mai riconosciuto da alcuni stati regionali tra cui la Serbia che ancora intende il territorio di Pristina come una sua provincia.

Il compito di assicurare un percorso che eliminasse ogni eventualità di nuove violenze fu assunto dalla Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), in concomitanza con la missione militare della NATO già autorizzata dal mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1244 del 1999.

La priorità assoluta era quella di creare garanzie nella capacità di autogoverno all'interno di un quadro democratico, per cui si evitò di affrontare subito il nodo dell'indipendenza, al fine di scongiurare la nascita di uno Stato debole destinato ad entrare rapidamente in crisi, mettendo così in grave pericolo le relazioni tra le varie etnie della regione ed il processo di lotta contro le varieghe reti criminali dell'area tutta: per l'effetto il punto principale delle politiche internazionali per il Kosovo era concretizzato dalla dottrina detta dello "Standard before Status"¹⁸⁷ con la quale si voleva

187 Gli Standard per il Kosovo sono stati proposti dal Rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite Harry Holkeri e dal Primo Ministro kosovaro Bajram Rexhepi nel dicembre 2003 con l'assenso delle istituzioni provvisorie del Kosovo di autogoverno e dell'UNMIK: successivamente sono stati approvati dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Come detto gli standards erano intesi come obiettivi minimi da raggiungere come preconditione dell'apertura dei colloqui sulla indipendenza del Kosovo: principalmente i temi riguardavano la necessità di dotarsi di istituzioni

rimandare la decisione sullo status al momento in cui si fossero raggiunti quegli standard di buon governo e di “*sustainable multi-ethnicity*” che avrebbero permesso di discutere con oggettività la questione.

L'intento era dunque quello di focalizzare l'attenzione sull'evoluzione di una società multiforme e multi-etnica da ottenersi attraverso la partecipazione popolare e diffusa articolata in una vasta gamma di gruppi civici e organizzazioni in modo da migliorare il tasso di fiducia e senso civico nel processo di riforma e nella legittimità del sistema politico.

Alla base di questi sviluppi, apparivano necessari cambiamenti significativi nella cultura politica del Kosovo che aveva vissuto decenni di difficile convivenza e di scontro aperto.

Era inoltre necessario evitare che il Kosovo diventasse una specie di protettorato permanente con strutture amministrative dipendenti dalle istituzioni internazionali e scarsamente legittimate all'interno, ma allo stesso tempo bisognava evitare che accelerazioni che avrebbero potuto facilmente far ricadere l'area in una situazione di conflitto e di piena instabilità¹⁸⁸ ovvero avrebbero potuto aprire la strada a soluzioni autoritarie e a pericolose connessioni con il mondo criminale. L'intervento internazionale appariva necessario fino ad una pacificazione che avrebbe determinato un nuovo *status quo*.

Tuttavia, la dottrina mostrò la sua fallacia davvero subito con gli scontri del marzo 2004 che riaprirono di fatto la ferita mai del tutto sanata e che portarono la Comunità internazionale a rivedere l'approccio al tema dello status del Kosovo.

L'inviato speciale delle Nazioni Unite in Kosovo, ambasciatore Kai Eide, infatti nel suo rapporto¹⁸⁹ sulla situazione metteva in luce come la teoria dello *standard before status* stava di fatto rinviando una questione da affrontare senza dilazioni posto che altrimenti la situazione sarebbe degenerato con conseguenze negative su tutte le componenti sia politiche sia etniche del Kosovo.

L'inviato concludeva suggerendo una visione più ampia della soluzione che doveva essere necessariamente rinvenuta in un complessivo processo di integrazione nella sfera europea.

Tra l'altro, il punto sollevato da ultimo e che poi nella concretezza non si realizzerà, è un aspetto che molti commentatori, tra cui D. Janjić¹⁹⁰, rimproverano a chi ha condotto le trattative per la risoluzione dell'*empasse* diplomatica: infatti, secondo il citato autore, si sarebbe dovuto offrire

democratiche funzionanti, garantire lo stato di diritto e libertà di movimento, ritorno dei rifugiati, tutela dell'economia, della proprietà e del patrimonio culturale, il dialogo con Belgrado.

Tali obiettivi furono inseriti nel Kosovo Standards Implementation Plan (KSIP) in cui si descrivono le azioni concrete che devono essere prese al fine di giungere a tali obiettivi.

¹⁸⁸ Janusz Bugajski, “*Kosova: the core of the Balkans*”, in *Building Stability in Weak States - The Western Balkans*, 4th Workshop of the Study Group “Crisis Management in South East Europe”, Tirana, 10-11 Nov. 2001, ed. 2002,

¹⁸⁹ Eide Report S/2005/635, Annex 1 “...we can no longer avoid the bigger picture and defer the most difficult issue to an indefinite future...” disponibile al sito <http://www.ico-kos.org/pdf/KaiEidereport.pdf>

¹⁹⁰ D. Janjić “*The Status of Kosovo*” in *Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

alla Serbia la concreta possibilità di integrazione nell'Unione europea in cambio della rinuncia delle pretese sul Kosovo. Poiché ciò non avvenne, i negoziati tenutisi a Vienna e che si chiusero con un nulla di fatto rappresentano una occasione mancata per chiudere una questione ancora aperta¹⁹¹.

Date queste premesse, M. Ahtisaari (già Presidente finlandese) ebbe da parte del Consiglio di Sicurezza il compito di guidare i negoziati per una soluzione convenzionale. Contestualmente, senza menzionare formalmente il tema dell'indipendenza, vennero formulati i Principi guida che avrebbero dovuto ispirare le politiche da attuare: tutela costituzionale delle minoranze sulla base del riconoscimento della multietnicità, riconoscimento del patrimonio culturale e religioso specie in riferimento alla Chiesa Serbo-ortodossa, superamento definitivo della situazione precedente il 1999 e finalmente integrità e intangibilità del territorio¹⁹².

A partire dal febbraio del 2006 Ahtisaari avviò una serie di incontri con le delegazioni per le negoziazioni del Kosovo e della Serbia, oltre che con esperti indipendenti dei due Paesi, coinvolgendo anche, al fine di formulare un Piano fondato sulla massima convergenza, il Gruppo di Contatto, l'Unione Europea, la NATO e l'OSCE.

Evidentemente le parti avevano visioni e obiettivi decisamente contrapposti, dal momento che la Serbia non intendeva andare oltre il riconoscimento di una pur ampia autonomia, mentre il Kosovo non era disponibile ad una soluzione che attenuasse in qualche modo una piena e totale indipendenza.

L'opera del mediatore europeo, quindi, cercò di indirizzarsi verso la formulazione di una piattaforma che facesse da base per un approfondimento condiviso, intenzione destinata a scarso successo, dato che anche in occasione del negoziato di Vienna del 2007 le posizioni in campo non trovarono un punto di sintesi.

Le nuove violenze che continuavano a registrarsi a seguito della irremovibilità serba e

¹⁹¹ Sostanzialmente d'accordo con il citato autore appare anche C.R. Nation il quale riporta che la chiave per la soluzione dell'*empasse* sarebbe stata attendere che la Serbia fosse pronta all'ingresso in UE per poi avere la dichiarazione di indipendenza: in questo modo, ai politici serbi sarebbe stato più semplice giustificare la perdita del Kosovo per la contropartita europea. Poiché così non è stato, conclude l'autore, "...now any talk of recognition could equate to political suicide at the domestic level..." R.C. Nation "The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011. Non sembra dello stesso avviso il Rappresentante Speciale del Segretario ONU per il Kosovo M. Ahtisaari quando, innanzi alla terza Commissione della Camera di Deputati del Parlamento italiano riunita nella seduta del 12 giugno 2007, affermava "...tornando al processo di riavvicinamento della Serbia, io sono stato sempre favorevole al negoziato con la Serbia, non come compensazione per il Kosovo...la Serbia è il paese dei Balcani con la più grande capacità intellettuale per negoziare in modo rapido...su questo non vi è dubbio alcuno. Tutto questo faciliterebbe un cambiamento di posizione sul Kosovo? Io credo di no perché niente può cambiare questa posizione..."

¹⁹² Sul punto si rimanda al U.N. Security Council Report, March 2007: "Ahtisaari's outline does not mention the word independence. It is silent and ambiguous as to whether Kosovo would remain part of the state of Serbia in terms of international law. It does however give Kosovo many of the symbols traditionally associated with statehood including a flag, anthem, and army and some elements of international legal personality such as the right to conduct certain aspects of foreign policy. However, none of these are definitive in the sense that in many federal systems territorial sub-units enjoy similar symbols. And there are examples of associated states that enjoy separate treaty-making power and rights to join international organizations.", http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2549843/k.81F0/March_2007BRKosovo.htm.

dell'ansia independentista kosovara, determinarono una presa di posizione decisamente favorevole verso Pristina da parte degli Stati Uniti.

Di fatti, riporta Matteo Tacconi che “...*Bill Clinton...*, *Madeleine Albright e Wesley Clark sono considerati a Pristina i fautori dell'affrancamento dal dominio serbo, gli artefici di quel miracolo che nel 1999 consentì ad un piccolo spicchio di Balcani, le cui rivendicazioni independentiste erano state fino a quel momento snobbate dalle cancellerie, di gettare le basi per l'indipendenza dalla Serbia...*”¹⁹³.

Sulla scorta della nuova situazione, Ahtisaari presentò al Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U. il suo Piano¹⁹⁴ dal titolo quanto mai esplicito “*Recommendation: Kosovòs status should be independence, supervised by the international community*”, auspicando uno status di indipendenza posta inizialmente sotto la supervisione della comunità internazionale, al fine di assumere una posizione almeno temporaneamente intermedia tra le pretese immediate del Kosovo e tutte le posizioni contrarie alla indipendenza medesima: da una parte infatti si cercava di ottenere dai politici kosovari garanzie ed impegni sul versante della tutela dei diritti umani e del rispetto delle minoranze oltre che della protezione dei siti di interesse religioso per i serbi, e dall'altra si preparava il terreno per una azione diplomatica cauta ma irreversibile.

Lo stesso Ahtisaari in una audizione tenuta dinanzi alla Commissione Esteri del Parlamento italiano affermava “...*secondo me l'unica soluzione percorribile è l'indipendenza del Kosovo sotto la supervisione e il monitoraggio internazionale...il negoziato è finito....sulle questioni fondamentali nessuna delle due parti ha intenzione di modificare le proprie posizioni. La logica ci dice che non è possibile un compromesso. Un paese o è indipendente o non lo è. Non possiamo avere soluzioni intermedie...*”¹⁹⁵

L'aspetto diplomatico era, comprensibilmente, di importanza cruciale, dal momento che il processo sulla determinazione dello status vedeva simultaneamente un irrigidimento delle posizioni della Russia nel biennio 2006-2007; i russi effettivamente erano impegnati nel tessere una strategia che vedeva legate la questione dell'indipendenza del Kosovo con situazioni analoghe di altri territori che dal punto di vista politico sono sotto la sovranità di altri stati ma che di fatto sono il controllo russo attraverso l'appoggio dato a governi secessionisti non riconosciuti dalla Comunità internazionale, vedi il caso dell'Ossezia meridionale o dell'Abkhazia¹⁹⁶, ed erano altresì preoccupati

¹⁹³ Matteo Tacconi, *Kosovo. La storia, la guerra, il futuro*. Roma, Castelvecchi, 2008, pag. 15.

¹⁹⁴ M. Ahtisaari, “*Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovòs future status*”. United Nations Security Council, S/2007/168, marzo 2007 disponibile al sito <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>

¹⁹⁵ Tratto dal resoconto stenografico dell'audizione del Rappresentante Speciale M. Ahtisaari innanzi alla terza Commissione della Camera di Deputati del Parlamento italiano riunita nella seduta del 12 giugno 2007.

¹⁹⁶ Sul punto si riportano le parole del presidente russo Medvedev nel suo scritto “*Why I had to recognise Georgia's breakaway regions*” affidato alle pagine del Financial times in data 26 agosto 2008 “...*Meanwhile, ignoring Russia's warnings, western countries rushed to recognise Kosovo's illegal declaration of independence from Serbia. We argued*

che il caso del Kosovo non rappresentasse un precedente utile in altre situazioni su cui Mosca si sente tuttora molto coinvolta come nel caso delle rivendicazioni indipendentiste della Cecenia.

Per questo, la diplomazia russa tramite l'ambasciatore in carica a Belgrado, Aleksander Alekseev annunciò da subito la sua contrarietà al piano proposto che avrebbe trovato la netta opposizione di Mosca in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nel caso in cui si fosse cercato di imporre a Belgrado una soluzione non concordata sul Kosovo. Questa posizione fu poi ribadita dall'allora Presidente Putin, e dal Ministro degli Esteri in carica Sergei Lavrov, ulteriormente preoccupati dall'attività della Nato e delle potenze occidentali nella sfera immediatamente prossima ai propri confini¹⁹⁷.

Belgrado non esitò ad appoggiare tale visione rispetto agli effetti che l'indipendenza del Kosovo avrebbe potuto sortire sugli equilibri internazionali, ribadendo per questo tramite il suo rifiuto a concedere una piena indipendenza, ed esprimendo la mera disponibilità a concedere una autonomia sostanziale che restasse però pienamente rispettosa del diritto internazionale anche secondo la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 che nel 1999 aveva autorizzato l'intervento militare ma che aveva anche ribadito l'integrità territoriale della Serbia¹⁹⁸.

Probabilmente a causa dell'assenza di autentici presupposti per giungere ad una soluzione condivisa, l'Assemblea Kosovara si decise allora per una dichiarazione unilaterale dell'indipendenza nel febbraio del 2007, che se da una parte si riferiva ossequiosamente alle proposte di Ahtisaari, specie in merito alla tutela dei diritti delle minoranze, inducendo così l'ONU a prenderne atto, dall'altra non poteva che provocare le ire di Mosca e soprattutto di Belgrado¹⁹⁹ la quale si è subito attivata in via diplomatica presso la Corte di Giustizia Internazionale dell'Aia al fine di far dichiarare la contrarietà della dichiarazione di Pristina contraria al diritto internazionale.

consistently that it would be impossible, after that, to tell the Abkhazians and Ossetians (and dozens of other groups around the world) that what was good for the Kosovo Albanians was not good for them. In international relations, you cannot have one rule for some and another rule for others...": l'intero articolo è disponibile al sito <http://www.ft.com/cms/s/0/9c7ad792-7395-11dd-8a66-0000779fd18c.html#axzz1iyEawVDt>

Per una comparazione puntuale dal punto di vista storico, culturale, economico e politico tra i casi della Ossezia meridionale, Abkazia e Kosovo si rinvia a A.Baclar "*Kosovo, Abkhazia and South Ossetia-Cases Studies-Similarities and Differences*" in "*Kosovo: Independence, status, perspective*" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

¹⁹⁷ Sulla posizione della Russia ha avuto sicuramente influenza una serie di dinamiche in corso: il progressivo allargamento della Ue ad Est, i movimenti di popolo ed elettorali in Ucraina e in Georgia che tentavano di emancipare quei paesi dalla influenza di Mosca e l'invasione dell'Afghanistan del 2001 ha difatti portato Mosca a sentirsi circondata e ad assumere un atteggiamento severo e non collaborativo.

¹⁹⁸ La Risoluzione 1244 del 1999 è disponibile al sito <http://www.unmikonline.org/press/reports/N9917289.pdf> ; in merito alla questione della integrità territoriale si veda l'Annex 2 alla Risoluzione.

¹⁹⁹ La reazione di Belgrado era stata affidata ad un provvedimento detto "pacchetto Kosovo" che prevedeva una serie di contromisure diplomatiche ed economiche: il provvedimento che doveva rimanere segreto, ma che fu poi divulgato, prevedeva il raffreddamento delle relazioni diplomatiche con i Paesi che avrebbero riconosciuto il Kosovo e l'embargo energetico e commerciale con la chiusura della centrale elettrica di Obilic e del flusso di merci. Il piano non fu poi adottato per le resistenze e gli interessi serbi nel Kosovo. Il Ministro del Commercio serbo in carica P. Bubalo disse, infatti, che il provvedimento sarebbe risultato controproducente primo per i serbi kosovari e poi per i commerci. Tuttavia, come si vedrà in seguito, molti degli atteggiamenti serbi verso il Kosovo rispecchiano proprio questi dettami.

Come noto, la Corte si é espressa sul punto nel luglio 2010 dando un parere non negativo rispetto alla liceità della dichiarazione di indipendenza unilaterale del Kosovo²⁰⁰.

Come si vedrà in seguito, Belgrado ha tenuto e tiene ancora oggi un deciso atteggiamento ostile nei confronti della indipendenza di Pristina che esercita però in via del tutto diplomatica, utilizzando strumenti di natura non militare, in primis non avendo proceduto al riconoscimento del Kosovo quale entità statale indipendente.

Proprio sulle relazioni diplomatiche e sul riconoscimento del Kosovo si é giocata la prima partita fondamentale per dare slancio al nuovo stato: nel consesso internazionale ottantacinque²⁰¹ Paesi hanno riconosciuto il Kosovo²⁰² ma, ai fini della comprensione dell'effetto del processo sopra descritto nelle relazioni tra gli stati balcanici sarà più interessante osservare quale é la composizione dei rapporti tra questi e la nuova entità e gli attori internazionali per comprendere e valutare la dichiarazione di indipendenza come reale elemento di frattura nell'area.

Come noto, in seguito, anche per l'aprirsi di nuovi fronti caldi per l'amministrazione americana, l'Unione Europea é stata chiamata ad agire direttamente nel processo di state-building nel Kosovo attraverso la Missione EULEX deliberata congiuntamente al riconoscimento della dichiarazione unilaterale di indipendenza con la dichiarazione del Consiglio Europeo 2008/124/CFSP del 4 febbraio 2008²⁰³.

Pur essendo interessante approfondire il ruolo europeo in questo frangente, specie nell'ottica di un' effettiva attività di supporto alla stabilità dell'area e allo sviluppo istituzionale nella nuova entità, si rimanda sul punto al seguito di questo capitolo, quando, come già annunciato in premessa, si esaminerà la posizione complessiva dell'Unione nell'area.

Resta, dunque, da esaminare la posizione del Kosovo dopo la dichiarazione di indipendenza e gli effetti di questa sull'area e, soprattutto, come questo tema possa essere legato alle strategie politiche ed energetiche degli attori internazionali .

²⁰⁰ La Corte di Giustizia ha stabilito che *“The Court has concluded above that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law”*. La decisione é disponibile al sito <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>

²⁰¹ Il Kosovo é dal 2009 anche membro del Fondo Monetario Internazionale: in questo contesto i Paesi che si sono espressi favorevolmente, con voto segreto, alla accessione del Kosovo alla organizzazione monetaria sono stati 96: ciò può suggerire che vi siano anche altri attori pronti a riconoscerne la autonomia ma che ciò é tuttora frenato per ragioni politiche.

²⁰² La lista dei Paesi che hanno riconosciuto il Kosovo, aggiornata a dicembre 2011, é disponibile al sito del Ministero degli Esteri kosovaro all'indirizzo <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33>

²⁰³Disponibile al sito <http://www.state.gov/documents/organization/120992.pdf>

Paragrafo 3). Lo status del Kosovo nell'ambito regionale: possibile ostacolo alla cooperazione?

Come detto, dovendo valutare l'effetto della dichiarazione di indipendenza di Pristina nell'area balcanica, bisogna considerare in primo luogo quale é stata la reazione diplomatica degli stati vicini verificando se la nuova entità statale é stata riconosciuta come tale²⁰⁴.

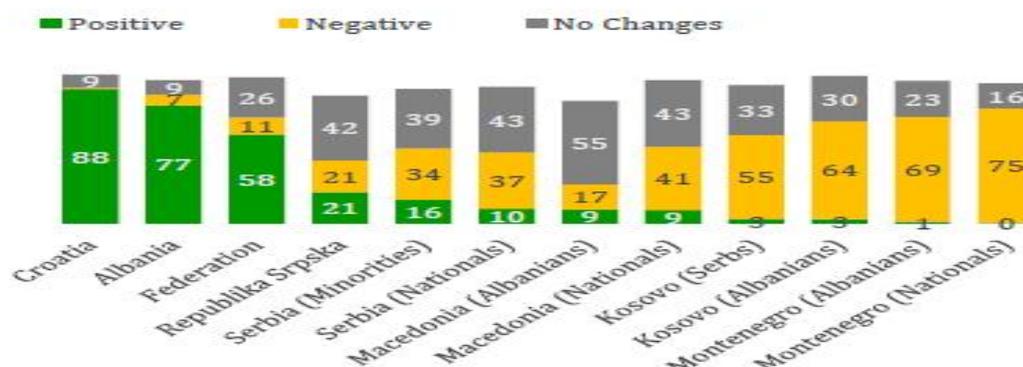
Se si vuole limitare l'analisi ai paesi confinanti, é facile verificare che Montenegro, Macedonia, Albania hanno di fatto riconosciuto la legittimità del governo di Pristina, attivando anche relazioni diplomatiche e stringendo accordi di natura politica e commerciale²⁰⁵.

La Serbia, come noto, ha invece mantenuto la sua posizione non riconoscendo il Kosovo come indipendente né nelle relazioni bilaterali e né quando si verifica di interagire nel consesso multilaterale.

Nel quadrante regionale, più complessivamente considerato, il Kosovo é stato riconosciuto

²⁰⁴ Interessante e' notare, oltre le reazioni regionali, europee e internazionali di cui si darà conto nel prosieguo, anche la posizione delle opinioni pubbliche dei paesi confinanti e vicini sui possibili effetti della indipendenza del Kosovo: una ricerca condotta da Gallup Balkan Monitor pubblicata a luglio 2010 ha riportato le sensazioni delle popolazioni direttamente e indirettamente coinvolti sulla stabilità dell'area dopo lo strappo di Pristina: in primo luogo salta agli occhi un dato relativo alla generale opinione sulla proclamazione di indipendenza nell'opinione pubblica del Kosovo. Se appare scontata la polarizzazione tra componente albanese e serba della popolazione, è singolare notare che il numero dei kosovari di etnia albanese che considerava l' indipendenza come un processo positivo si è ridotta dal 2008 al 2009 di ben 18 punti percentuali, passando dal 93% al 75% del campione. I serbi, dal loro canto, hanno incrementato il giudizio negativo posizionando il dato relativo alla loro componente all'80% del campione intervistato nel 2009 a fronte del dato precedente del 74%. Rispetto, invece, al possibile effetto sulla stabilità dell'area vi e' convergenza tra le diverse anime della popolazione del Kosovo in quanto sia la componente albanese (64%) che quella serba (55%) si aspettano dinamiche di conflitto. Le opinioni pubbliche dei paesi dell'area registrano sul punto opinioni discordanti: se i croati e gli albanesi hanno una positiva aspettativa rispetto agli effetti sulla stabilità dell'area (rispettivamente l'88% e il 77% del campione) in Montenegro la situazione è ribaltata poiché il 75% degli intervistati (e 69% dei montenegrini di origine albanese) hanno un'opinione negativa. Tornando alla opinione pubblica del Kosovo, interrogata sulla possibilità di una convivenza pacifica tra la componente serba e albanese solo il 12% dei serbi si mostra ottimista mentre sono positivamente orientati il 60% degli albanesi.

Respondents in Croatia, Albania and the BiH Federation see effects of Kosovo independence as positive for the region, people in Montenegro disagree



²⁰⁵ Il Kosovo ha stretto accordi internazionali con Austria, Belgio, Gran Bretagna, Germania, Repubblica Ceca, Finlandia, Slovenia, Turchia, Albania, Macedonia, Croazia, Bulgaria, Svezia, Francia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svizzera, Danimarca, Montenegro in diversi ambiti tra cui, cooperazione allo sviluppo, visti, capacità di movimento dei cittadini, dogane, trasporti di merci e persone, tassazione, turismo; tali accordi sono disponibili al sito del Ministero degli Esteri kosovaro all'indirizzo <http://www.mfa-ks.net/?page=2,72>

da Croazia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria e Turchia.

La posizione conciliante della Macedonia e, specialmente per ragioni di vicinanza storica e culturale, del Montenegro ha portato di certo la Serbia in una situazione minoritaria se si circoscrive l'analisi ai paesi immediatamente circostanti ed infatti, a seguito del riconoscimento, Belgrado dimostrò il suo disappunto, seppur con strumenti diplomatici, richiamando i suoi ambasciatori da Skopje e Podgorica.

Tuttavia, nell'area balcanica la posizione serba é condivisa da altri stati tra cui la Bosnia-Erzegovina, la Grecia, la Romania e, seppur fuori dal quadrante regionale, da Cipro²⁰⁶.

L'opposizione di Paesi come Grecia, Bulgaria e Cipro, suggerita da irrisolte questioni relative a relazioni specifiche regionali, appare piuttosto rilevante considerato che tali paesi hanno lo status di membro dell'Unione Europea e possono far valere la loro opinione, assieme a Spagna e Slovacchia che a livello europeo non hanno riconosciuto il Kosovo, in sede di decisione nelle istituzioni di Bruxelles.

Tuttavia, la posizione della Grecia, seppur formalmente di non riconoscimento della indipendenza di Pristina, sembra essere caratterizzata da un forte pragmatismo in quanto ha posto in essere concrete azioni politiche e misure diplomatiche come il mantenimento di rapporti internazionali, riconoscimento dei passaporti, concessione di visti e la cooperazione e, così come avviene per la Romania, nella operazione di EULEX Atene partecipa inviando propri funzionari e tentando, anche in ragione di storiche vicinanze con la Serbia, un opera di mediazione²⁰⁷.

A dire il vero la Commissione Europea, ben conscia del problema, ha sempre sottolineato nei propri documenti che il fatto della mancata unanimità; nel riconoscimento non impedisce all'Unione di portare avanti politiche volte all'avvicinamento del Kosovo in prospettiva europea, arrivando a coniare il principio per cui i membri sarebbero “diversi nel riconoscimento ma uniti nell'impegno” di sostenere Pristina.²⁰⁸

La Serbia, inoltre, ha un altro prezioso alleato nella regione che utilizza in modo da impedire gli sforzi kosovari tendenti a far riconoscere il Kosovo in organizzazioni internazionali e regionali come autonoma e specifica identità, affrancandosi dall'utilizzo dell'acronimo UNMIK.

²⁰⁶ A livello mondiale, tra le nazioni che non hanno riconosciuto il Kosovo si annoverano India, Cina, Brasile oltre che la Russia

²⁰⁷ Sul punto si rinvia all'intervista rilasciata dal Ministro degli Esteri greco D. Droutas in carica dopo la sua visita a Pristina nell'agosto 2010 disponibile al sito <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/topic/en.html?view=story&id=2959§ionId=2>.

²⁰⁸ Vedi la Comunicazione “Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali” del 2008, Comunicazione “Realizzare la prospettiva europea del Kosovo” del 2009

Infatti, con appoggio della Federazione di Bosnia-Erzegovina, influenzata nel processo decisionale dalla Repubblica Srpska, ha sempre impedito l'accesso anche solo formale del Kosovo al livello macroregionale.

Caso di specie é il processo di partecipazione di Pristina all' accordo CEFTA: il Kosovo é entrato a far parte del quadro CEFTA nel luglio 2007 quando l'UNMIK siglò l'accordo quale rappresentante della nuova costituenda realtà.

Fino agli accordi del febbraio 2012 di cui si darà conto, proprio per la strenua opposizione della Serbia e della Bosnia-Erzegovina, il Kosovo é stato rappresentato in tale consesso dall'acronimo UNMIK state la volontà dei citati paesi di escludere ogni pretesa di riconoscimento del Kosovo quale attore indipendente.

Di fatti nel 2008, quando il Kosovo cambiò alle frontiere le bolle di dogana sulle quali compariva ora il nome Kosovo anziché UNMIK, la reazione bosniaca e serba non si fece attendere: alla frontiera tutte le merci in uscita dal Kosovo furono sequestrate e il commercio e le esportazioni impedito con conseguente embargo.

Da allora le frontiere serbe sono chiuse alle esportazioni dal Kosovo, così come quelle bosniache per cui per raggiungere tali paesi le merci kosovare sono costrette a transiti attraverso altri stati con conseguente aggravio dei costi e diminuzione del vantaggio all'importazione dal Kosovo e con il disincentivo all'arrivo di capitali di investimento stranieri.

Nonostante le proteste delle istituzioni di Pristina nonché quelle del Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU che ha tentato di spiegare che l'operazione doganale in questione non ledeva la Risoluzione 1244 e nonostante Serbia e Bosnia continuino ad esportare senza problemi in Kosovo, la situazione non é cambiata almeno fino al settembre 2011, aggravando il deficit della bilancia import/export di Pristina ed annullando i vantaggi dell'accordo CEFTA²⁰⁹.

Di converso, le esportazioni serbe in Kosovo scontano un grande vantaggio fiscale: di fatti, mentre alle merci in arrivo da Albania, Macedonia e Bosnia viene applicata una leva fiscale del 25% alla frontiera, le merci dalla Serbia e dal Montenegro sono soltanto soggette alla Imposta di Valore Aggiunto in quanto, secondo la interpretazione della Risoluzione 1244, vengono considerati trasporti effettuati nella stessa unità territoriale e dunque scambi interni: ciò implica altresì una depressione dell'attività produttiva kosovara in quanto, spesso, risulta molto più conveniente

²⁰⁹Institute for Advanced Studies GAP "Kosovo in CEFTA: in or out?" March 2011: "...If we analyze the export value with CEFTA members we can see that export increased slowly after Kosovo became member of CEFTA. In 2006 export with CEFTA member countries was €51.7 million, whereas in 2010 it increased at €70.9 million. It was an increase of 37% within 4 years, which is not a desirable achievement when we take into consideration the low level of export in general...We notice a decrease in export in 2008 and 2009 that resulted after the blockade of local goods in Serbian and Bosnian border. In 2010 we marked an increase in exports, which came as a result of increase in exports with Albania and Macedonia. Companies from Kosovo used these two countries as alternative ways to export their products, after the blockade...."

l'importazione dalla Serbia piuttosto che l'avvio di attività produttive nazionali²¹⁰.

Le tabelle 1 e 2 seguenti mostrano l'evidente squilibrio tra l'import ed export del Kosovo soprattutto se si considerasse il netto calo riferito alla Bosnia e alla Serbia registrato dopo gli episodi del 2008.

Tabelle 1 e 2: Import/Export del Kosovo

Export							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bosnia and Herzegovina	1.503	3.399	5.126	5.287	5.919	1.206	1.877
Montenegro	10.060	622	2.207	2.913	3.770	3.084	3.917
Serbia		6.265	20.910	19.280	9.893	3.504	3.846
Macedonia	9.641	9.619	9.734	17.384	20.046	17.355	26.296
Albania	1.793	5.240	12.645	20.799	21.113	26.182	32.288
Croatia	513	882	1.123	1.837	793	2.151	2.709
Moldavia	n/a						
Total	23.510	26.027	51.745	67.500	61.534	53.482	70.933
EU Countries	16.248	17.285	28.602	69.370	93.974*	71.275*	131.460

Source: Statistical Office of Kosovo

Import							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bosnia and Herzegovina	12.845	18.450	18.465	29.838	38.747	59.739	82.979
Montenegro	161.281	6.411	17.800	15.063	13.789	13.059	11.388
Serbia		152.257	191.053	222.534	208.951	210.901	260.156
Macedonia	149.218	220.148	257.754	237.895	346.536	291.837	316.062
Albania	20.237	18.093	23.108	35.262	59.632	58.385	69.092
Croatia	25.120	24.975	28.074	38.982	49.985	58.544	59.338
Moldavia	n/a						
Total	368.701	440.334	536.254	579.574	717.640	692.465	799.015
EU Countries	378.144	431.977	391.335	572.904	701.982*	755.004*	821.233

Source: Statistical Office of Kosovo

tà

Tuttavia, si deve registrare importanti progressi sul punto relativi a negoziati portati avanti con la mediazione della Commissione europea e che sono poi sfociati con l'attribuzione dello status di paese candidato alla Serbia: seppur in un primo momento si era rilevata una tendenza alla rappsaglia con la richiesta della Camera di Commercio del Kosovo e dell'associazione imprenditoriale nazionale di applicare la stessa politica per le esportazioni serbe, con la mediazione della EULEX si é giunti il 2 settembre del 2011 ad un accordo tra Serbia e Kosovo in materia doganale che riserva il controllo dei punti di accesso frontalieri alla missione EU e determina

²¹⁰ Y. Hysa "Kosovo and its Neighbors Following Independence" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

l'accettazione della dizione "Kosovo Customs" da parte serba e quindi di tutte le parti aderenti al CEFTA con conseguente rimozione dell'embargo²¹¹.

Ciò nonostante, l'atteggiamento serbo non è rimasto circoscritto alle questioni attinenti all'accordo CEFTA ma si è riproposto in maniera del tutto simile anche all'interno dei lavori della Comunità Energetica: durante la seconda riunione del Consiglio Ministeriale della Comunità del 29 giugno 2007 Pristina ha tentato di imporre la denominazione internazionale di Kosovo in sostituzione dell'UNMIK che aveva sottoscritto il Trattato.

La reazione di Belgrado è stata affidata ad una dichiarazione ufficiale della delegazione serba la quale denunciava tale impostazione come una provocazione politica inaccettabile alla luce della Risoluzione ONU 1244 la quale riaffermava la sovranità serba sul Kosovo: inoltre, si ricordava che il sede di firma del Trattato, la Serbia aveva formalmente richiesto che si aggiungesse al testo la precisazione per cui il fatto che l'UNMIK siglava l'accordo per conto del Kosovo non aveva implicazioni sul riconoscimento del Kosovo stesso e sullo status definitivo della "provincia serba del Kosovo e Metohjia".

La nota si chiudeva chiedendo l'intervento della presidenza e del rappresentante della Commissione perché la questione fosse per sempre stralciata dalla discussione in sede di Consiglio e, in genere, nell'ambito dei lavori della Comunità in quanto non contesto appropriato per la discussione di tali argomenti allora rinviati alla cognizione della Corte di Giustizia Internazionale.

Questa modalità d'azione basata sulla pressione commerciale, politica e diplomatica tendente a non permettere la efficiente costituzione di una nuova entità statale è stato di fatto il metodo con cui la Serbia ha trattato la questione kosovara e lo stesso presidente uscente Tadić, da ultimo in occasione dei colloqui di Vienna del 16 dicembre 2011 con il presidente austriaco Heinz Fischer²¹², ha affermato di privilegiare una via diplomatica per la soluzione della questione del Kosovo, avendo già detto che la battaglia del Kosovo sarebbe stata combattuta con mezzi diplomatici e politici.

La Serbia ha mantenuto attraverso un sistema di welfare e aiuti un forte legame con i serbi insediati nella regione, garantendone l'autonomia tramite servizi assistenziali quali sanità, scuola, pensioni: ciò non ha certo semplificato le cose considerando inoltre la nascita di istituzioni parallele a quelle del Kosovo con l'indizione di elezioni politiche per la creazione di municipalità serbe e

²¹¹ Nella dichiarazione finale congiunta delle delegazioni serba e kosovara, con la mediazione del rappresentante della Unione Europea si legge " *...In the area of free movement of goods, the parties agreed that customs stamps marked 'Kosovo Customs' will be accepted. This agreement will be confirmed to all CEFTA parties. As a result the mutual trade embargoes will be lifted. This is an important step in improving relations in the region and ensuring freedom of movement of goods in accordance with European values...*" disponibile al sito http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124501.pdf

²¹² Una sintesi del contenuto dei colloqui è disponibile al sito http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=12&dd=16&nav_id=77824

disincentivando, con maggior successo sul versante nord del fiume Ibar, la partecipazione alla vita politica e alle competizioni elettorali e minando alla base il processo di corretta coesistenza multietnica²¹³.

La situazione appare ancora più complicata se si valuta l'esito del referendum indetto per il 14 e 15 febbraio 2012 nelle municipalità di Zubin Potok, Zvečan, Kosovska Mitrovica e Leposavić con il quale si è chiesto ai cittadini di esprimersi sull'accettazione o meno delle istituzioni kosovare.

L'esito negativo²¹⁴ scontato ha creato non pochi imbarazzi al governo serbo in carica e ha complicato ulteriormente la partita di Belgrado per l'integrazione all'Unione Europea che l'uscente presidente Tadić, percorso in realtà confermato dal nuovo presidente serbo T. Nikolic, aveva posto come priorità per la Serbia.

Di fatti, già nel dicembre 2011 la Serbia non ha superato l'esame europeo per l'attribuzione dello status di paese candidato e per la successiva apertura del negoziato di adesione proprio perchè la questione del Kosovo non si è ancora appianata e certo l'Unione non può permettersi di interiorizzare un conflitto aperto: inoltre, dal versante del cancellierato tedesco è stato proprio sollevata come questione prioritaria da risolvere la questione relativa alle istituzioni municipali serbe che ancora insistono nel territorio attribuito a Pristina.

Tuttavia, se l'esame della Serbia come candidato ha avuto esito infausto nel dicembre 2011, il Consiglio Europeo del 1 marzo 2012, dando seguito al parere positivo del Consiglio Affari Generali riunitosi il precedente 28 febbraio, ha sancito lo status di paese candidato per la Serbia con la previsione dell'inizio delle negoziazioni sull'adesione entro la fine dell'anno.

Il passaggio non è stato privo di tensioni ed anzi è sembrato, per un momento, essere impedito dall'opposizione della Romania che ha preteso garanzie sulle tutele delle minoranze valacche in Serbia²¹⁵.

Il superamento delle resistenze, tra cui quella tedesca da sempre impuntata a condizionare il processo di avvicinamento all'Unione con la soluzione della presenza di istituzioni alternative serbe nel nord del Kosovo, si è potuta realizzare solo a conclusione di nuovi e faticosi negoziati tra

²¹³ L. Tovalsis "The new Realty seen from the enclave: Kosovo Serbs' experience" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

²¹⁴ Dei 35.500 aventi diritto, si sono recati alle urne 26.000 elettori: l'esito dello spoglio ha restituito solo 69 schede con risposta positiva al quesito posto "Do you accept the institutions of the so-called Republic of Kosovo? Da li prihvataje institucije takozvane Republike Kosovo?" Tanja Vujsic AFP <http://www.france24.com/>; <http://www.economist.com/topics/balkan-politics?id=348882>

²¹⁵ La posizione rumena è apparsa a molti sorprendenti poiché la questione dei Valacchi di Serbia non era mai stata, almeno fin all'ultimo Consiglio, sollevata dal governo di Bucarest nè individuata come criticità negli studi e nei documenti precedenti. In realtà, la mossa della Romania è stata interpretata quale strumentale rispetto ad un altro obiettivo perseguito da Bucarest. Le difficoltà create sul versante dell'attribuzione dello status di candidato a Belgrado sarebbero servite alla Romania per mettere sotto pressione i partners, specialmente l'Olanda da sempre critica sull'opportunità in questione, sulla decisione di integrazione della Romania nell'area di Schengen, di fatto rinviata al prossimo luglio.

Belgrado e Pristina che, iniziati nel maggio 2011, hanno composto alcune delle questioni aperte più urgenti.

Come noto, tali accordi non hanno affatto risolto il principale nodo legato al riconoscimento dell'indipendenza kosovara da parte della Serbia ma, tra le altre cose, hanno almeno definito la possibilità del Kosovo di partecipare direttamente negli organismi di cooperazione regionale e internazionale con una propria rappresentanza e denominazione, anziché lasciarsi sostituire dall'UNMIK.

Il compromesso raggiunto, tuttavia, vuole che un asterisco sia aggiunto al nominativo del paese proclamatosi indipendente così che una nota a piè di pagina possa spiegare che la denominazione non è pregiudicante nei confronti dello status, ed è in accordo con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n.1244 e con l'opinione espressa dalla Corte Internazionale di Giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo²¹⁶.

Da più parti la soluzione è stata interpretata come un accordo di basso profilo che, se utile ad ottenere un risultato per la Serbia non è certoolutivo.

Gli stessi leaders delle parti in contrasto hanno rilevato il punto: il primo Ministro H. Thaçi ha ammesso in un suo comunicato che *"...the formula in the footnote is not an ideal one..."*²¹⁷; parimenti, il presidente B. Tadić allora in carica, pur con la soddisfazione del caso, ha ridimensionato il traguardo raggiunto, sottolineando che il vero successo per la Serbia sarà raggiunto con l'apertura dei negoziati per l'accessione, poiché *"...only then will our October 5 dreams come true..."*²¹⁸; solo in quel momento il percorso politico della Serbia, per Tadić inaugurato nel 2000 con l'abbandono del potere da parte di Slobodan Milosevic²¹⁹, potrà dirsi compiuto.

Proprio l'effettivo iniziare dei colloqui per l'accessione pone l'accento sulla reale situazione che, scevra dalla retorica del momento, resta carica di interrogativi e punti in sospeso.

È chiaro, infatti, che il progresso delle relazioni Serbia-UE siano legate alla soluzione del nodo del Kosovo; il Commissario europeo per le politiche di allargamento ha dichiarato che il processo è condizionato alla normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina anche se non è

²¹⁶ L'esatto testo definito tra le parti risulta essere : Kosovo* *"This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence"*. Il negoziato si è chiuso a Bruxelles il 24 febbraio 2012. Oltre la questione relativa alla partecipazione e rappresentanza del Kosovo a livello internazionale, l'accordo conferma alcuni punti oggetto di precedenti negoziati e regola nuove questioni tra le quali la gestione congiunta delle frontiere, libertà di movimento, registri dello stato civile, riconoscimento dei titoli accademici e formativi, accordo sul catasto e, come già accettato, la definizione dei timbri da utilizzare alla dogana.

²¹⁷ Il discorso completo del Primo Ministro kosovaro è disponibile all'indirizzo <http://www.kryeministri-ks.com/?page=2,9,2689>

²¹⁸ Tratto da *"Start to Serbian Accession talks depends on Kosovo"*: disponibile all'indirizzo <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-date-of-accession-talks-depends-on-kosovo-talks>

²¹⁹ Il riferimento al 5 ottobre 2000, richiama le proteste di piazza seguite alle elezioni presidenziali del 2000 che videro S. Milosević sconfitto: di fronte al risultato il leader serbo tentò di non riconoscere la vittoria di V. Kostunica, ma proprio la mobilitazione dell'ottobre lo indusse a cedere la mano e a concludere il suo ciclo politico.

chiaro quale debba essere il punto di caduta di tale dinamica e verso quale soluzione si stia andando.

È chiaro invece che l'Unione Europea non può procedere alla integrazione di un paese che vede ancora incerto un punto di questa sensibilità poiché non può permettersi di interiorizzare, tramite il processo di allargamento, potenziali aree di conflitto ancor più se si considerasse che, come visto, alcuni dei paesi membri non hanno ancora riconosciuto l'indipendenza del Kosovo.

Inoltre, la posizione della Germania sulle "istituzioni parallele" che Belgrado continua ad avere nel nord del Kosovo non è cambiata e il cancellierato tedesco avanza ancora la richiesta pressante di una soluzione quale condizione dell'evoluzione positiva del processo²²⁰.

Bisogna certo dire che alla luce dei risultati del ballottaggio per la carica di presidente della Repubblica di Serbia del maggio 2012 l'attribuzione dello status di paese candidato non ha certo giovato all'uscente presidente Tadić che è stato sconfitto dallo sfidante Nikolić²²¹.

Le ragioni della sconfitta sono state da molti punti di vista esaminate: certamente, in questo contesto pesa il disincanto verso l'Unione e il suo ruolo che si registra con una certa rilevanza statistica nell'opinione pubblica balcanica e serba nello specifico.

Rinviando al Capitolo quarto dove questo fenomeno verrà meglio indagato, è qui tuttavia utile riportare come una ricerca commissionata dall'ufficio serbo per l'Integrazione Europea²²² in relazione agli orientamenti della opinione pubblica in Serbia rispetto alla percezione dell'Unione Europea rilevi una continua discesa dei consensi rispetto alle prospettive di integrazione.

Seppur continua ad esser vero che la maggior parte della popolazione (51%) si dice predisposta a votare favorevolmente ad un referendum che chiedesse di supportare la decisione di entrare nell'Unione è altresì vero che solo il 32% del campione percepisce il processo come un fatto positivo, contro il 36% che non pensa che ciò apporterà variazioni e il 32% che lo avverte come un fatto negativo.

Sono stati in realtà altri i fattori che hanno giocato nell'equilibrio elettorale, primo fra tutti un grande malessere dell'opinione pubblica legato alla propria condizione di molto incisa dalla crisi economica e dal tasso di disoccupazione che si è da ultimo attestato a livelli molto alti.

Altri commentatori tra cui Vesna Pesić, hanno inoltre riportato lo scontento contro l'atteggiamento arrogante di Tadić che si è tradotto in politiche di accentramento del potere tali da far preferire un avvicendamento anziché una conferma degli assetti politici²²³.

²²⁰ Vedi <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE7BI0S820111219>

²²¹ Il ballottaggio tenutosi il 20 maggio 2010 ha consegnato la vittoria di Tomislav Nikolic leader del Partito progressista serbo con il 49,5% dei voti a favore contro il 47,3% dei voti raccolti dall'uscente B. Tadic, leader del Partito Democratico.

²²² I risultati dell' *opinion poll*, aggiornati al dicembre 2011, sono disponibili all'indirizzo http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinionpoll_december_2011.pdf

²²³ Si veda <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tomislav-Nikolic-nuovo-presidente-della-Serbia-117369>

Dal punto di vista politico l'avvicendamento con Nikolić che ha un passato nella leadership che Partito radicale serbo sembra presentare qualche incognita: è vero che il nuovo presidente dopo la fuoriuscita e la costituzione del Partito progressista serbo ha molto modificato la sua linea politica ed è oggi, al pari di Tadić, un sostenitore del cammino della Serbia verso l'Unione Europea ma resta difficile la valutazione sul suo atteggiamento verso la soluzione della questione del Kosovo.

Già durante la campagna elettorale Nikolić ha usato una retorica nazionalista molto marcata e ha addirittura promesso di mettere in discussione gli accordi raggiunti con Pristina: tutto ciò assieme alla sua posizione che lega fortemente il Kosovo alla Serbia lascia aperta la questione anche considerando che troverebbe, dalla parte opposta, chi rilancerebbe la questione dato che i nazionalisti²²⁴ kosovari hanno già fatto sentire la propria insoddisfazione per la formula diplomatica trovata dopo le negoziazioni.

Dunque, il nodo del Kosovo è ancora ben presente ai fini della soluzione delle dinamiche regionali e della prospettiva europea della Serbia: il motto del Presidente Tadić, che poi è ancora la linea politica serba dopo l'avvicendamento con Nikolić, "sia l'Europa, sia il Kosovo" non sembra dover avere un futuro politico perché è sempre più chiaro che, per l'*empasse* attuale, una scelta esclude l'altra.

D'altronde, forse paradossalmente, il progresso della Serbia ha facilitato il percorso europeo del Kosovo, prospettiva mai nascosta dall'Unione²²⁵: infatti, dopo il riconoscimento della possibilità di partecipare ai tavoli di lavoro internazionali, sembra avere avuto nuovo spunto il processo di avvicinamento tra Pristina e Bruxelles con il lancio dello studio di fattibilità per un Accordo di Stabilizzazione e Associazione, come confermato dalle conclusioni del Consiglio Europeo per gli affari generali del 28 febbraio 2012.

Tuttavia, il cammino per la soluzione definitiva della questione sembra ancora lungo e irto di ostacoli la cui soluzione, nonostante i progressi, si fatica ad intravedere considerate le attuali posizioni.

Pristina, infatti, ha sempre respinto ogni ipotesi di smembramento del suo territorio con la cessione del nord a Belgrado né ha voluto discutere possibili revisioni territoriali e di confine se prima non interveniva il mai concesso riconoscimento serbo della sovranità kosovara.

Per quanto detto, la questione kosovara resta un nodo di eccezionale rilevanza nel percorso di stabilizzazione dell'area e di normalizzazione dei processi commerciali e di cooperazione

²²⁴ Il più attivo nella protesta è stato il movimento di opposizione "Vetevendosie" i cui attivisti il 26 febbraio 2012 hanno circondato il palazzo del governo annunciando nuove proteste in primavera.

²²⁵ Si rinvia tra tutti, al documento della Commissione Europea "Comunicazione della Commissione al Parlamento europea e al Consiglio – Realizzare la prospettiva europea del Kosovo" del 17.12.2009

transfrontaliera.

L'inconciliabilità delle due posizioni e la severità delle posizioni serbe che per alcuni commentatori avrebbe la sola funzione strumentale di alzare la posta sul tavolo di un possibile scambio tra Belgrado e l'Unione Europea nel gioco che vedrebbe la Serbia entrare in Europa a fronte del riconoscimento del Kosovo, hanno però ragioni più profonde che attingono anche alla sfera sentimentale, religiosa e al mito fondativo della stessa nazione serba.

Seppur sembra in parte vero che la dichiarazione di indipendenza del Kosovo non ha provocato quella deflagrazione conflittuale che pure molti si aspettavano con la rivendicazione in serie di autonomia da parte di ogni *enclave* o minoranza²²⁶, l'*empasse* attuale, quali che siano le responsabilità e le motivazioni di tali posizioni, certo non favorisce lo sforzo di un progetto condiviso ed un orizzonte comune e la cooperazione internazionale e i progetti che su tali basi posano come quello della Comunità Energetica, scontano tali problemi con inevitabili rallentamenti dovuti a scontri e veti incrociati e forse, paradossalmente, l'ingresso di una rappresentanza kosovara e la necessità di interagire direttamente tra, e non per "interposta persona", potrebbe creare un ulteriore ostacolo.

In tale ottica, è vero che la situazione del Kosovo deve essere risolta considerando che se le istituzioni kosovare dovessero restare deboli e le questioni relative allo state-building non risolte, ciò sancirebbe la sconfitta di molti attori e molte politiche messe in campo: in primo luogo la missione EULEX non avrebbe dato corso al suo mandato e non solo il Kosovo ma anche l'intera area potrebbe ripiombare in una situazione volatile di instabilità diffusa.

In questo contesto, già da alcuni elementi individuati nel corso del precedente argomentare, appare evidente l'interesse di attori esterni all'area e in special modo della Unione Europea, della

²²⁶ Per una puntuale disamina degli effetti della dichiarazione di indipendenza del Kosovo sulla stabilità della regione si rimanda a Y. Hysa "Kosovo and its Neighbors Following Independence" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011; l'autore mette in rilievo come l'indipendenza non ha messo in pericolo l'equilibrio dell'area ed anzi, posto che eventuali problemi attuali esistevano già prima della dichiarazione, ha aiutato a diminuire lo scontro interetnico e ha aumentato le normali relazioni diplomatiche. Il citato autore individua nell'atteggiamento serbo che si sostanzia in una battaglia diplomatica tesa a mettere in difficoltà le istituzioni di Pristina, utilizzando anche la propria influenza sulle minoranze serbe in Kosovo, la chiave di lettura per spiegare il mancato completamento del processo indipendentistico. Tale atteggiamento sarebbe molto pericoloso dato che un eventuale fallimento dell'esperienza kosovara getterebbe in una nuova stagione di instabilità non solo il Kosovo ma anche i paesi vicini. Sugli effetti della dichiarazione di indipendenza del Kosovo si deve però riportare, a differenza da quanto ottimisticamente sostenuto dal citato autore, che se è vero che non si sono registrati episodi bellici, tuttavia lo strappo di Pristina non è propriamente passato inosservato ma ha avuto effetti significativi mettendo in pericolo situazioni altrimenti stabilizzate: in Bosnia, il Parlamento della Repubblica Srpska promulgò, non solo per provocazione, una risoluzione per la quale invocava un referendum per poter decretare la volontà di uscire dalla Repubblica Federale per imitazione della decisione unilaterale kosovara. Sono noti gli effetti destabilizzanti che i fatti del Kosovo hanno prodotto sulla composta stratificazione etnica della Macedonia, prima con il tentativo di estensione del conflitto nel 2001 e poi con le tensioni politiche del 2008 quando il riluttante governo di Gruevski cadde ad opera del Partito Democratico degli albanesi che rimproverava all'esecutivo i troppi tentennamenti nel riconoscimento del Kosovo. In ultimo, a Podgorica vi furono manifestazioni di piazza da parte dei serbi del Montenegro che parvero per un attimo mettere in discussione l'esito del referendum del 2006 per la separazione dalla Serbia, vinto dai "si" per una manciata di voti.

Russia e degli Stati Uniti che hanno avuto e hanno ancora uno specifico ruolo nell'area per interessi specifici legati ad collegamenti storici-culturali con i Paesi della regione ma, forse soprattutto, per interessi legati alle dinamiche di approvvigionamento e sicurezza energetica.

Tali interessi non possono che tradursi in politiche attive e opere di pressione sui governi regionali: spesso, considerata la situazione non certo paritaria rispetto ai grandi poteri citati, vista la dipendenza energetica dell'area dalle importazioni e le aspettative ingenerate da possibili obiettivi economici o politici da cogliersi solo con la collaborazione e benevolenza delle potenze di cui sopra, le dinamiche dell'area appaiono fortemente influenzate e gli stessi rapporti tra i paesi della regione potrebbero essere alterati dalla concorrenza che questi si fanno per meglio posizionarsi nell'intercettare flussi di investimento o benefici politici.

Bisognerà valutare se tale atteggiamento possa considerarsi ostacolo a dinamiche cooperative e, in definitiva, di una politica regionale coerente e comune quale quella che si propone di attivare la Comunità Energetica.

Paragrafo 4). Corridoi energetici e politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: la Russia.

La costante necessità di energia dei paesi occidentali é di fatto in gran parte soddisfatta con l'utilizzo di fonti fossili quali in gas naturale e il carbone.

Ciò considerato, si rende necessario in ragione di garantire la sicurezza energetica l'istituzione di politiche tali da assicurare il controllo delle zone di estrazione, ovvero di sottoscrivere accordi commerciali con i maggiori produttori.

Tuttavia, questo non appare ancora sufficiente se si considerasse che le materie prime energetiche si trovano spesso lontano dai mercati del consumo e che dunque queste devono essere trasportate, via mare o via terra, in condizioni di sicurezza che permettano un transito costante e continuo.

Riportando questa dinamica nella regione balcanica, é facile osservare come negli ultimi decenni si sia avuto un continuo fiorire di iniziative tese alla costruzione di nuovi corridoi energetici che hanno diversi sponsors e, di conseguenza, diversi obiettivi strategici sia da un punto di vista commerciale sia da un punto di vista di posizionamento nella regione attraverso la costituzione di vincoli molto potenti in quanto iscritti nella sensibilissima materia della sicurezza e dell'approvvigionamento energetico di ciascun paese.

Orbene, come accennato in conclusione del precedente paragrafo, la Russia, l'Europa e gli

Stati Uniti, ciascuno per ragioni e con obiettivi e metodi diversi, appaiono particolarmente attivi nell'individuazione di nuove rotte energetiche nei Balcani o comunque, risultano interessati alle dinamiche dell'area in cui tentano di rendersi parte.

La Russia, in primo luogo, appare un attore di rilievo se si considera che il greggio russo é a base del mix energetico di molti dei Paesi della regione: le raffinerie croate, macedoni, serbe e bosniache utilizzano il petrolio proveniente dai campi di estrazione gestiti da Mosca.

Lo stesso vale per l'approvvigionamento di gas naturale che, seppur anche estratto nella regione in Croazia e Romania, proviene nella maggior parte dai pozzi russi attraverso un consolidato apparato infrastrutturale che, seppur non moderno, non integrato e non certo capillare, rappresenta ad oggi la spina dorsale del sistema energetico regionale.

Mosca ha inoltre grandi interessi anche nei mercati regionali del dettaglio con la presenza sia di aziende russe autonomamente operanti sia in joint-ventures con partners locali al fine di rifornire i terminali finali della domanda energetica.

Poste queste premesse il mercato energetico balcanico appare per Mosca come un mercato di una certa importanza per ragioni di prossimità ma soprattutto la regione appare ancora più fondamentale alla luce della possibilità di raggiungimento del ben più ricco mercato europeo²²⁷ del quale la Russia é già una delle maggiori fornitrici e che presenta margini di crescita e prezzi molto più interessanti²²⁸.

I maggiori corridoi energetici fin ora utilizzati da Mosca al fine di rifornire le economie europee sono quelli transitanti dall'Europa centro orientale e, più ad est dall'Ucraina.

Tuttavia, le periodiche tensioni registratesi già dal 2006 con Kiev sul tema del prezzo del gas applicato all'ex Repubblica Sovietica e le accuse di furti che Mosca ha avanzato, hanno condotto alle più importanti recenti crisi energetiche internazionali che hanno altresì provocato la sospensione o la diminuzione dell'erogazione delle esportazioni energetiche verso l'Ucraina con conseguenti effetti negativi sull'approvvigionamento europeo.

Tale problematica si é poi estesa anche ad altri paesi di transito tra cui la Bielorussia: nel giugno 2010 un periodo di forte tensione tra Mosca e Minsk relativo a crediti maturati da Gazprom

²²⁷ Per verificare la considerazione del mercato dell'esportazione energetica della Russia si rimanda al documento "Summary of the Energy Strategy of Russia for the period of up to 2010" Ministry of Energy of the Russian Federation, Moscow 2003

²²⁸ Per una puntuale disamina della situazione della richiesta energetica dell'Unione e per proiezioni per il futuro si rimanda a Commission Staff Working Paper "Key facts and figures on the external dimension of the EU Energy policy" : accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Security of energy supply and international cooperation " The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond our Borders" Bruxelles 7 settembre 2011.

ha nuovamente reso evidente la pericolosità del passaggio della risorsa energetica ad est²²⁹.

Fig. 1 Sistema elettrico nei Balcani



Fonte: “Energy in the Western Balkans” International Energy Agency report 2008

Ancora, nel rigido inverno del 2012 le forniture russe verso i paesi europei e in special modo verso Germania, Polonia e Italia sono diminuite fino al 30% nel mese di febbraio, determinando allarme e sofferenze specie nei settori che più utilizzano il gas naturale nel processo produttivo.

Per l'effetto, il corridoio energetico balcanico, assieme alla via del nord Europa attraverso la predisposizione del condotto Nord Stream che conduce le risorse energetiche dalla russa Vyborg fino al terminale tedesco di Greifswald percorrendo le profondità del Mar Baltico, appare molto più favorevole e necessario al fine di una efficace politica di differenziazione delle vie di approvvigionamento.

A ciò si aggiunga che ad oggi la maggior parte del greggio russo é costretto a navigare dai terminal petroliferi del Mar Nero attraverso lo stretto del Bosforo che rappresenta un vero e proprio collo di bottiglia per il transito petrolifero considerando la ristrettezza del passaggio e le particolari misure di sicurezza imposte dalla Autorità turche da sempre preoccupate che un simile traffico possa provocare un irreparabile disastro ambientale in acque che bagnano anche Istanbul²³⁰.

Considerata dunque la rilevanza strategica della regione balcanica si potrebbe osservare come la politica russa si dispieghi nell'area attraverso quella che é il principale strumento diplomatico che la Mosca ha a sua disposizione ovvero le grandi riserve energetiche custodite nel suo sottosuolo e che sono diventate vere e proprie contropartite che il Cremlino gioca sullo scacchiere internazionale al fine di riaffermare una centralità che prima del dissolvimento della esperienza sovietica le era attribuita, in maniera forse maggiore, dall'equilibrio militare.

²²⁹ Katja Yafimava “The June 2010 Russian-Belarusian Gas Transit Dispute: a surprise that was to be expected” Oxford Institute for Energy studies, luglio 2010

²³⁰ Nel prossimo paragrafo si propone in nota un approfondimento relativo al Bosforo e al traffico nello stretto turco.

Di fatti, attraverso la quasi totale dipendenza che i Paesi dell'area hanno rispetto alle esportazioni energetiche russe²³¹, Mosca attraverso le società energetiche che, seppur formalmente entità giuridiche autonome, sono riconducibili al potere politico²³² sta adottando una strategia di presenza capillare in molte società di rilievo nazionale anche utilizzando a proprio vantaggio le specificità dell'area e i propri legami storico-culturali.

Difatti, proprio in occasione della dichiarazione di indipendenza del Kosovo del febbraio 2007, in un momento di particolare difficoltà della Serbia sul fronte internazionale, Belgrado trovò uno strenuo alleato nella Russia la quale però ne ebbe la sua contropartita con gli accordi energetici siglati a Mosca il 25 gennaio 2008 da parte del ministro serbo per le infrastrutture Velimir Ilić.

A quanti l'accordo potrebbe sembrare avere una natura solo e squisitamente commerciale, scevra da implicazioni politiche relative alla posizione internazionale della Serbia successivamente alla dichiarazione di Pristina, basterà leggere le dichiarazioni russe sul punto per ricredersi²³³.

Nonostante formalmente escluso dai vertici di Gazprom, il braccio operativo delle politiche russe in campo energetico, il netto legame tra i fatti del Kosovo e l'intervento russo é confermato dall'allora presidente Dimitri Medvedev il quale affermava che *"...l'accordo vuole dimostrare il nostro supporto morale, materiale ed economico per uno stato che si trova in una situazione molto difficile e che sfortunatamente, per il volere di alcuni altri stati, ha avuto la sua integrità territoriale messa in dubbio..."*²³⁴

Attraverso detto accordo, poi ratificato dopo alcune difficoltà dal Parlamento serbo e approvato dal primo ministro Tadić e dal Presidente Medvedev il 24 dicembre 2008 a Mosca, la società russa Gazprom acquisiva il 51% delle quote della azienda energetica di stato Naftna Industrija Srbije, nota con l'acronimo NIS, contro il pagamento di una somma pari a 400 milioni di Euro e un impegno dell'acquirente ad un piano di investimenti per la ristrutturazione e l'ammodernamento degli apparati industriali serbi per un importo di 550 milioni di euro.

²³¹ Secondo i dati che 2006 la Russia ha fornito ai Paesi dell'area 73 miliardi di metri cubi di gas e 59 milioni di tonnellate di greggio.

²³² Le industrie russe di petrolio e di gas naturale sono protagonisti importanti del mercato globale dell'energia, specie in Europa e nell'Eurasia: sotto la presidenza Putin la concentrazione di queste compagnie nelle mani del governo è stata crescente, e questo fenomeno si è accompagnato ad una sempre maggiore torsione autoritaria del sistema politico ed all'arretramento del controllo democratico, come adeguatamente riportato da Steven Woehrel nel testo *"Russian Energy Policy Toward Neighboring Countries"*, Congressional Research Service, maggio 2009

"Both the leadership of Russian oil and gas firms and the Russian government are dominated by former members of the Russian intelligence service, now called the Federal Security Service (FSB), or are personally close to Putin, or both. For example, the head of the state oil company Rosneft is Igor Sechin, Putin's deputy chief of staff and formerly from the FSB. The head of the Russian oil pipeline monopoly Transneft is a former FSB officer who served with Putin in East Germany in the 1970s. Key posts at the state-controlled natural gas monopoly Gazprom are staffed by former KGB..."

²³³ Sono moltissimi i commentatori che hanno enfatizzato il contenuto politico dell'operazione russa sul sistema energetico serbo: tra i molti si segnalano D. Janjić, B. Kraga, I. Zverzanovski, S. Bošković *"Energy Security and Ethnic conflicts: the challenges in the Western Balkans and Potential Responses"* 2009.

²³⁴ *"Russia-Serbia gas deal shows off support on Kosovo"* dichiarazioni raccolte il 26 febbraio 2008 da Reuters disponibili al sito www.reuters.com

A corollario dell'accordo, Mosca ha anche ottenuto dal governo di Belgrado il consenso all'attraversamento del gasdotto South Stream e la costruzione del deposito di gas naturale di Banatski Dvor, così da creare un vero e proprio *hub* per il gas russo nel cuore della penisola balcanica.

Il controllo dell'azienda serba ha portato a Gazprom il controllo di tutti gli assets societari tra cui importanti infrastrutture esistenti e di vitale importanza per l'economia di Belgrado tanto che i detrattori dell'accordo hanno da subito evidenziato come tale politica di cessione avrebbe di fatto reso la Serbia uno schiavo energetico di Mosca²³⁵.

Di fatto il patrimonio della Nis comprendeva le raffinerie di Pancevo e Novi Sad che, per quanto duramente colpite dai bombardamenti NATO, hanno una capacità produttiva di tutto rispetto stimata rispettivamente in 4,8 e 2,6 milioni di tonnellate, assieme alla raffineria di gas naturale di Elemir.

Inoltre, delle acquisizioni facevano parte il sistema distributivo capillare che N.I.S. aveva sviluppato anche all'estero con le stazioni di servizio presenti in Montenegro, Bosnia-Erzegovina.

L'operazione portata a termine ha, come detto, concesso alla Russia di accaparrarsi gran parte del sistema energetico serbo, conquistando, per la stessa centralità geografica del paese nella regione, un ruolo primario del quale non si può ignorare l'importanza che questo assume sotto moltissimi punti di vista, dimostrando la intima connessione di ciascun evento relativo al fattore energetico nella regione con interessi e strategie coesistenti e paralleli nell'area nella quale il

²³⁵ Si è registrata sul punto la netta contrarietà del Ministro serbo all'Economia e dello Sviluppo Regionale Mladan Dinkić il quale ha denunciato la dismissione della NIS come una operazione sbagliata in primo luogo per via del prezzo di gran lunga sottostimato (di fatti la società Deloitte & Touche avrebbe di seguito stimato il valore della azienda serba in 2,2 miliardi di Euro) ed in secondo luogo per la dipendenza che si creava da Mosca. In ultimo, l'autorizzazione al passaggio del gasdotto South Stream, se meglio negoziata, avrebbe portato Belgrado a poter richiedere tasse di transito molto cospicue. La netta opposizione di Dinkić ha creato più di una fibrillazione durante le trattative posto che questo si è inserito in un momento storico molto delicato della politica serba determinato dalle elezioni politiche del 2008, quando l'elettorato e la politica serba era in bilico tra le posizioni più filo-europee dei liberali e le posizioni tradizionali dei partiti radicali. La Russia era preoccupata che un avvicendamento favorevole alle posizioni più critiche verso l'accordo avrebbe potuto mettere in discussione quanto pattuito: in realtà dal suo insediamento, il governo di Mirko Cvetković (Ds) ha di subito chiarito di voler rispettare l'accordo poi ratificato dal Parlamento di Belgrado il 9 settembre 2008.

Sull'atteggiamento russo nella specifica circostanza si rilevano però molte osservazioni che fanno intendere come la scelta di Belgrado sia stata di fatto obbligata dal potere coercitivo e dissuasivo di Mosca che ha fatto valere la sua posizione dominante: la parte serba, infatti, si rese facilmente conto di come un eventuale rifiuto della ratifica avrebbe esposto Belgrado a subire quella "disciplina energetica" che Mosca ha riservato a quanti hanno intrapreso un contenzioso e segnatamente nel caso di Ucraina, Polonia, Georgia, Bielorussia. Inoltre, da quanto riportato da D. Janić, B. Kraga, I. Zverzanovski, S. Bošković nel loro "*Energy Security and Ethnic conflicts: the challenges in the Western Balkans and Potential Responses*", sembra che Mosca abbia anche agito indirettamente su un altro importante accordo che Belgrado stava trattando con la italiana FIAT interessata ad aprire un grande stabilimento in Serbia perché interessata a sfruttare l'accordo di libero scambio in vigore tra i due paesi. La prospettiva di poter creare problemi in questo contesto può aver indotto la Serbia ad accondiscendere senza troppi problemi alla ratifica dell'accordo.

Sul punto si rimanda anche a G. Di Paola "*La politica energetica serba all'indomani della dichiarazione di indipendenza del Kosovo*" in Guida ai Paesi dell'Europa orientale e balcanica, Il Mulino, 2008

fenomeno si presta ad una lettura stratigrafica di temi tutti rilevanti e degni di uno specifico approfondimento.

Seppur parzialmente, sembra corretto qui almeno accennare ad alcuni di questi aspetti al solo scopo di evidenziare quale sia il groviglio di interessi in campo e come le scelte possibili aprano scenari di grande rilevanza internazionale, diplomatica, giuridica, forse creando oggi quei nodi che in un prossimo futuro rappresenteranno i nuovi ostacoli e contraddizioni che si dovranno sciogliere per un efficace funzionamento del sistema regionale, specie nella logica di cooperazione ed integrazione dell'area.

Infatti, si deve considerare che l'accordo serbo-russo si iscrive in un processo più complessivo che vede Belgrado impegnata in una stretta relazione con l'Unione Europea nel percorso verso la membership che si è aperto nel 2012 con l'attribuzione alla Serbia dello status di paese candidato: ciò rappresenta con evidenza una possibile criticità se si valuta la presenza russa in un settore strategico che sicuramente sarà oggetto di grande attenzione e interesse nella fase del negoziato per l'accessione.

Come detto in precedenza e come meglio si specificherà in seguito, anche l'Unione é impegnata ad affermare la sua propria strategia energetica nel quadrante sud-orientale: l'accordo, dunque, non può non avere effetti sulla posizione di Bruxelles se si considera che il principale obiettivo europeo era quello di trovare una via alternativa all'approvvigionamento proveniente dalla Russia, nella logica di una diversificazione delle rotte energetiche che rafforzerebbe la sicurezza dei paesi membri²³⁶.

Tutto ciò ha posto la Serbia in una situazione molto difficile stretta tra due posizioni apparentemente inconciliabili come quella perseguita dalla Russia, tendente ad affermare la propria superiorità energetica e dall'Unione Europea, alla cui membership Belgrado si candida, che é tesa ad evitare l'affermazione russa in campo energetico individuando altre fonti e rotte energetiche.

Di fronte a queste posizioni che direttamente ineriscono la strategia energetica regionale, é lecito supporre che la Serbia, come molti degli stati balcanici, non avrà grandi ambiti di manovra così come é pressata da interessi che si sono inseriti negli stessi ambiti strutturali dell'economia, nel caso di Mosca, o essendo legati a scelte politiche fondamentali e, forse, obbligate, come nel caso di Bruxelles.

²³⁶ Come si vedrà meglio in seguito quando si esaminerà la posizione europea, l'Unione é impegnata nella costruzione del gasdotto Nabucco che, attraversando in senso longitudinale i Balcani dovrà portare il gas naturale del Caspio dalla Turchia all'Austria, evitando territori e zone di estrazione russe. Ciò si pone in netto contrasto con la filosofia di South Stream che, proveniente dalla Russia, taglierebbe i Balcani in senso orizzontale per avere due rami, di cui uno con terminale adriatico ed un altro austriaco.

Tutto ciò produrrà inevitabilmente un effetto sulla capacità di manovra degli stati e nel caso specifico della Serbia, toccando direttamente ambiti di sovranità che, seppur formalmente in capo al governo, difficilmente non potrà subire manipolazione da parte di interessi esterni.

Tali dinamiche, tuttavia, si inseriranno in ambiti ancora più complessi e sovraordinati rispetto alla partita giocata sulla economia e sul settore energetico serbo e, più in generale, della regione.

Riprendendo il caso della cessione della NIS e dunque del passaggio del gasdotto South Stream in territorio serbo, vengono in evidenza i moltissimi temi che pongono in contatto nel politiche russe ed europee sul campo balcanico, producendo effetti oltre che sui paesi coinvolti, anche su tali politiche stesse²³⁷.

In primo luogo, nella regione esistono parecchi attori, Romania, Grecia, Bulgaria, a breve Croazia, che già sono membri dell'Unione.

Per tutti gli altri, Bruxelles sta intervenendo attraverso politiche specifiche, non ultimo anche attraverso la Comunità energetica, al fine di diffondere una comune regolamentazione al fine di creare le premesse per l'ingresso in un mercato comune dell'energia integrato ed integrabile quanto più possibile al contesto europeo.

Attraverso la prospettiva dell'ingresso nell'Unione, tutti i paesi dell'area, Serbia in testa, stanno progredendo nell'acquisizione di tali regole giuridiche e di mercato: ciò vuol dire che nel contesto balcanico, forse più che in altri ambiti, esiste un contatto fortissimo tra le politiche espansionistiche russe e le politiche di esportazione di regole e creazioni di mercati proprie dell'Unione.

Forse in maniera ottimistica, alcuni autori quali Dordević, Filijović e R.C. Nation²³⁸ giungono a pensare che, attraverso il confronto regionale tra due poteri globali, si potrebbe poi arrivare ad una sintesi generale tra gli interessi che porterebbe ad un riconoscimento di un interesse comune, non più contrapposto, nell'ottica di cooperazione tra chi detiene la risorsa energetica, che la consuma e chi ne agevola il transito.

²³⁷ Sul punto, si vedano tra gli altri N. Sartori: *"Russia's Energy Strategies in the Balkans,"* Interns Yearbook, Analytica, Skopje, 2009, P. Bonin: *"The last reserve of the imagined Great Power - On the significance of the Balkans for Russian political and economic actors"* New Balkan Politics, No. 3, Skopje, 2002, M. Smith *"Russian Energy Interest in the Balkans"* Defence Academy of the United Kingdom, London, 2008, available at: [http://www.da.mod.uk/colleges/arag/documentlistings/balkan/08\(07\)MAS.pdf/view](http://www.da.mod.uk/colleges/arag/documentlistings/balkan/08(07)MAS.pdf/view), as of 9/10/2010 .

²³⁸ I. Dordević, M Filijović *"Bankan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems"* Faculty of Security Studies, Belgrade University. Alla stessa conclusione arriva R.C. Nation che afferma *"...The two former Cold War rivals share important interest in common and do not really threaten respective vital interests. Pragmatic cooperation in their mutual benefit would serve both parties well..."* R.C. Nation *"The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor"* in *"Kosovo: Independence, status, perspective"* edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011. Sul punto si veda anche *"The right Direction for U.S. Policy toward Russia: a Report from the Commission on U.S. Policy toward Russia"* Washington D.C. 2009

Nell'ambito di una visione che comprende le dinamiche in corso tra i poteri internazionali, si deve anche riportare il pensiero di quegli autori, tra i quali il prof. S. Bianchini²³⁹, che vedono nella posizione mediana della Serbia una possibilità, seppur di difficile attuazione, di riposizionamento nel quadro generale definendo una forma di "neutralità attiva" per cui, recuperando la politica estera non allineata di Tito, questa potrebbe stabilire rapporti stabili con al UE, relazioni con la NATO, una corsia preferenziale in tema energetico con Mosca e un inteso scambio commerciale con i Paesi asiatici e della America latina.

Questo ulteriore possibile sviluppo potrebbe essere favorito dalla situazione generale delle relazioni internazionali tra Russia, USA, UE e Nato soprattutto in relazione alle nuove politiche americane verso la Russia dovute alla ricerca di convergenze su altri scenari e alla non manifesta ostilità di Mosca all'avvicinamento e magari all'accessione di Belgrado nell'Unione Europea.

Tuttavia la realtà sembra presentare altri scenari anche per la difficoltà che la Serbia avrebbe nella situazione storica attuale nello svolgere tale ambiziosa politica e resta certo un confronto serrato a livello internazionale sul destino dell'area balcanica, almeno sui temi di transito energetico.

Tanta è la rilevanza del quadrante sul quale Mosca è concentrata ad affermare la sua posizione e tanta è stretta la relazione tra le dinamiche interne relative alle questioni territoriali della regione e le dinamiche internazionali che vedono impegnate i grandi poteri che K.K. Khudoley²⁴⁰ fa risalire alla crisi del Kosovo del 1999 addirittura la ragione di un nuovo atteggiamento della politica estera russa caratterizzato dalla consapevolezza del ruolo giocato da una potenza energetica che vuole conseguire suoi obiettivi economici e politici.

L'autore citato, definisce la politica estera russa verso i Balcani suddivisa in due fasi: la prima ha visto Mosca di fatto schiacciata sulle istituzioni euro-atlantiche di cui sentiva il richiamo, la seconda affermata con l'attività del Ministro degli esteri Evgeny Primakov, basa la visione sulla possibilità di esistenza di un mondo bipolare nel quale la Russia può agire come un importante attore, confrontandosi con gli altri players da pari.

Di fatti se nel periodo 1992-1993 la Russia appoggiò nel Consiglio di Sicurezza O.N.U. le risoluzioni adottate in tema di sanzioni e di deferimento al Tribunale Internazionale di quanti avessero violato i diritti umani durante i conflitti nella ex Jugoslavia, successivamente l'atteggiamento venne progressivamente, ma in maniera sempre più chiara, mutato.

²³⁹ S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforma: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series September 2010 no.3

²⁴⁰ K.K. Khudoley "Russia's interests and Concerns over the Balkans" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

Il protagonismo della NATO²⁴¹ nel contesto balcanico venne infatti sempre meno tollerato da Mosca che, nel frattempo, andava consolidando la sua situazione interna dopo il cambio di regime.

L'apparato di governo russo prese a temere che il posizionamento dell'Alleanza potesse coincidere con un'allargamento dell'ombrello militare della compagine Atlantica, poi di fatto avvenuta con l'ingresso di Romania, Croazia, Albania e Bulgaria, a tutta l'area balcanica.

A ciò si aggiungevano problemi interni soprattutto verificatisi nei primi anni Novanta quando l'opposizione nazionalista criticava fortemente la gestione della situazione dal parte dell'allora presidente Eltsin, accusato di non agire sul piano internazionale in maniera sufficientemente decisa in favore di Belgrado in forza di consolidati rapporti storici e culturali.

In seguito, proprio la situazione del Kosovo, con la sua evidente somiglianza al caso Ceceno con il quale l'accomunava anche il fattore religioso, considerando la maggioranza musulmana della regione caucasica, fece sì che si verificasse un nuovo corso dell'atteggiamento russo, patrocinato anche da un cambio di leadership che si mostrò subito più decisa, forte della consapevolezza

²⁴¹ È molto interessante approfondire l'atteggiamento della NATO in tema di sicurezza energetica: infatti, la questione della garanzia dell'approvvigionamento e della tutela delle infrastrutture di trasporto e dei corridoi energetici è approdata sul tavolo del Consiglio dell'Alleanza da alcuni anni, considerando la sensibilità strategica che la risorsa ha per molti componenti del Trattato Nord-Atlantico. Il tema, declinato su scala globale, ha visto i partners domandarsi come ci si possa tutelare di fronte alle minacce contro le vie dell'approvvigionamento e, dalla produzione documentale, si rileva come la sensibilità della questione sia sotto gli occhi di tutti e come possibili operazioni di protezione dei corridoi energetici possano essere condotte nell'ambito del nuovo ruolo che la NATO, dopo la fine dell'equilibrio bipolare degli anni della guerra fredda, deve ritagliarsi: la cronaca dei primi giorni del gennaio 2012 racconta delle minacce che l'Iran muove alla sicurezza del trasporto di greggio attraverso lo Stretto di Hormuz dal quale transita più del 40% delle risorse petrolifere mondiali. A fronte di queste nuove minacce, considerando che la interruzione dei flussi può essere considerata una diretta minaccia alla sicurezza degli alleati, si è pure immaginato la possibilità di dispiegamento di "pacchetti di assistenza nel campo della sicurezza" a sostegno di uno o più partners che prevedano rafforzamento del pattugliamento marittimo, rafforzamento e cooperazione in tema di *intelligence* fino, in circostanze estreme, all'attivazione di forze di reazione rapida permanentemente pronte ad intervenire con operazioni di interdizione volte a garantire il rifornimento di petrolio o gas durante una crisi. Jamie Shea, già direttore della pianificazione politica della NATO, scrivendo sul tema, immagina il ruolo della NATO in questi contesti simile a quello condotto dalla comunità internazionale durante la guerra Iran-Iraq del 1988 quando con l'operazione *Earnest Will* le marine militari di diversi paesi scortarono le petroliere per evitare che fossero attaccate. Sul punto si rinvia alla documentazione disponibile al sito www.nato.int e in particolare a J. Shea "Sicurezza Energetica. Il potenziale ruolo della NATO" in Rivista della NATO, autunno 2006. Specificatamente rispetto alla situazione balcanica la Nato è stata altrettanto attiva non solo, ovviamente sul campo, ma anche dal punto di vista documentale e di analisi. In primo luogo bisogna evidenziare che rispetto al quadrante in oggetto l'Alleanza ha agito molto strettamente con l'Unione Europea, tanto che, se è vero che l'accesso Nato non è precondizione dell'ingresso in UE, in molti casi la convergenza con Bruxelles è stata rallentata da eventuali intoppi sul versante delle questioni militari e di sicurezza. Sempre più spesso il binomio UE-NATO è visto quale elemento determinante rispetto alla posizione di ciascuno stato sul quadrante internazionali in prospettiva di difesa e sicurezza, soprattutto con il rafforzarsi della politica Europea di Sicurezza e Difesa. Nel 2003 l'Alleanza Atlantica e l'Unione hanno rilasciato congiuntamente un documento strategico di analisi chiamato "*Concerted Approach for the Western Balkans*" con lo scopo di definire gli approcci comuni alla questione e le finalità condivise rispetto ad un obiettivo di stabilità della regione. Da allora, diverse operazioni congiunte sono state realizzate specie in Bosnia-Erzegovina, Macedonia e ovviamente Kosovo. Nel primo caso dopo il dispiegamento della missione NATO *Stabilization Force in Bosnia Herzegovina* (SFOR), l'Unione ha messo in campo la missione *Althea Operation*; nel caso macedone, la missione *Concordia Operation* ha sostituito la missione *Allied Harmony*. Più famoso il caso del Kosovo nel quale alla missione KFOR è seguita la missione civile in ambito PESD Eulex con lo scopo di assistere le autorità locali nel processo di state building. Dopo la ridefinizione del "Concetto Strategico" della NATO poi approvato nel vertice di Lisbona del 2010, la centralità dei Balcani è stata ribadita anche perché nel frattempo sono stati molti i paesi del quadrante ad aver aderito all'Alleanza Atlantica o ad aver iniziato i negoziati in tal senso.

maturata a cavallo tra il secolo scorso e il presente del nuovo ruolo di superpotenza energetica che la Russia ha assunto²⁴².

Di fatto in un complicato e spesso indistinguibile intrecciarsi di moventi economici ed energetici veicolati da obiettivi politici e diplomatici²⁴³, Mosca é tornata protagonista nel quadrante soprattutto, per quello che molti commentatori, tra cui quelli già citati in precedenza, ritengono il vero tema di rilevanza strategica, ovvero il passaggio della risorsa energetica.

La Russia é in piena competizione con altri soggetti e specificatamente con U.S.A. e UE per la realizzazione dei propri progetti di corridoi energetici come affermato in occasione della sua visita al Parlamento serbo del 20 ottobre 2009 anche dal Presidente Russo Medvedev il quale ha ribadito la centralità della Serbia nella strategia regionale di Mosca e ha rilanciato la sfida ai progetti energetici alternativi a quelli sponsorizzati dal Cremlino²⁴⁴.

Effettivamente Mosca, come visto, per mezzo della questione kosovara ha fatto pesare su Belgrado la sua influenza e il costo della sua alleanza in campo internazionale, ottenendo un accordo energetico di tutta rilevanza e contemporaneamente assicurandosi il percorso del gasdotto South Stream che, assieme all'oleodotto detto "ortodosso" Burgas-Alexandroupolis²⁴⁵ (primo

²⁴² Sono molte le dichiarazioni delle istituzioni di governo russe che raccontano questa nuova consapevolezza: si osservi, per esempio, come l'allora Presidente russo V. Putin, a margine del Summit di Zagabria del 24 giugno 2007 illustri la politica russa spiegando ai reporters presenti che " *the Balkans and the Black Sea region has always been a sphere of our special interests.....it is natural tha a resurgent Russia is returning there...*" B. Whitmore " *Russia: Moscow turns its attention to the Balkans*" Radio Free Europe 27 giugno 2007, www.rferl.org

²⁴³ A volte risulta davvero difficile distinguere quale sia il movente delle politiche russe in campo energetico, ovvero si fatica ad affermare che alcune iniziative rispondano come logica ad una volontà di affermazione politica o abbiano più semplicemente un contenuto di natura commerciale e di mercato: questa ambiguità é forse in parte dovuta al fatto che Mosca si muove attraverso strutture di mercato quali le sue aziende di stato, prima fra tutte Gazprom, che hanno in sé i germi di questa contraddizione, essendo compagnie commerciali ma rispondendo spesso alle volontà politiche della classe dirigente politica russa in un intreccio tra politica e affari nel quale é quasi impossibile distinguere confini.

²⁴⁴ Speech of the President of Russia Dimitry Medvedev at Serbian National Assembly October 20, 2009 disponibile al sito <http://eng.kremlin.ru/speeches>

²⁴⁵ Le informazioni seguenti sull'oleodotto Burgas Alexandroupolis sono tratte da J.Wolters " *Black Transit; the Geopolitics of Trans-Balkan Oil Pipelines*", University of Amsterdam, 2007.

“...Geographical details

The pipeline runs from the Bulgarian Black Sea port of Burgas to the Greek Aegean port of Alexandroupolis. It leaves Bulgaria at a point south-east of Svilengrad and enters Greek Eastern Macedonia and Thracia, as this region is called, near Kapitan-Andreevo.

Technical details

The pipeline will have a length of between 256 and 279 kilometres, approximately 155 kilometres of which will pass through Bulgarian territory and 125 kilometres through Greece. Its diameter is 915mm or 36 inches. The opening of the pipeline is planned in 2009-2010.

Ownership structure

In 1993, the late Nikos Gregoriadis presented his suggestion for the construction of the Burgas- Alexandroupolis Oil Pipeline to the Prime Minister of Greece, Constantine Mitsotakis. The project still had a long way to go. The entities that were involved on the Russian side were: Gazprom, the Ministry of Fuel and Energy, the Ministry of Industry and Energy and a Russian research institute. On the Greek side the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Development were involved. On the Bulgarian side The Ministry of Regional Development, The Ministry of Regional Development and Public Works and the Ministry of Economy and Energy were involved. Apart from these, President Putin, Prime-Ministers, ministers and representatives also took part in many meetings from 1993 onwards. In 1998 the Public Petroleum Company together with the Latsis Group and the Kopelouzos founded DEP-THRAKI to carry out a feasibility study and devise a first plan. In the same year, during a meeting of experts a Memorandum for founding the

oleodotto russo ad essere interamente pianificato su territorio UE, oggi però in una fase di stallo), rappresenta uno dei progetti strategici patrocinati dal Cremlino.

La logica russa segue dunque un canale ben chiaro facendo convivere, quando non prevalere, la logica politica alla logica commerciale.

L'autore B. Zeyno, commentando l'operazione di Mosca in terra serba, e in generale nei Balcani, ha affermato “...no Western country or company would build pipeline with such political calculations. None would undertake commercially unviable projects. We are dealing with a situation where normal competitive market principles simply do not work. It is imperative the Europeans recognize it and start taking steps accordingly: we are invariably dealing with a state-sponsored organization that has turned gas pipeline into a geopolitical tool...”²⁴⁶.

Tuttavia, gli interessi di Mosca non sono limitati alla Serbia: riprendendo il caso dell'oleodotto Burgas-Alexandroupolis, seppur il progetto ad oggi risulta di fatto bloccato, risulta utile ripercorrere le dinamiche attorno alla sua proposta che appaiono come esempio di come Mosca consideri la valenza della sua strategia nell'area.

Infatti, nella conferenza stampa congiunta tra V. Putin e il presidente bulgaro G. Parnanov, tenutasi dopo i colloqui bilaterali del 18 gennaio 2008, ponendo l'accento sul raggiunto accordo sull'oleodotto, Putin definisce questo un'opera strategica per la Bulgaria perché consentirà la sicurezza dell'approvvigionamento ma, cosa più rilevante e paradossale, il leader russo descrive l'oleodotto e le opere a corollario nella loro rilevanza strategica, quali “...projects with an European dimensions: these are European projects...”²⁴⁷.

Appare evidente il ruolo che la Russia immagina per sé: una potenza capace di dettare attraverso la sua forza energetica fin anche l'agenda delle infrastrutture ai propri partners e competitors, tra cui appunto l'Unione Europea.

Transbalkan Oil Pipeline Company was signed. In January 2007 a joint venture, Truboprovodny Consortium Burgas-Alexandroupolis LLC, was created by Gazprom Neft, Rosneft and Transneft. It is to design, construct and operate the oil terminals in Burgas and Alexandroupolis. Several engineering firms were involved namely, ILF and Giprotuboprovod-Transneft. The Burgas-Alexandroupolis pipeline will have its own loading facility at Burgas, separate from the competing AMBO pipeline. This facility will be integrated into the Burgas-Alexandroupolis ownership structure. The project sets a historical precedent in the sense that it will be the first Russian-operated pipeline on EU territory.

Shareholders

The Russian pipeline operator Transneft, together with state-owned Rosneft and Gazprom Neft (an oil division of Gazprom) formed the Burgas-Alexandroupolis Pipeline Consortium LLC, holding a combined stake of 51%. Transneft has a 33.4% stake in this consortium and Rosneft and Gazprom Neft 33.3% each. In Greece, the BAPLine Consortium, consisting of HELPE S.A. (Hellenic Petroleum) and Thraki S.A. together will hold 23.3%, while about 1% will be controlled by the Greek state. Bulgariàs Neftoprovod Bourgas-Alexandroupolis BG, consisting of BulgarGaz and Universal Terminal Bourgas (UTB) will also hold 24.5%. Gazprom might be interested in setting up a joint venture with BulgarGaz, the Bulgarian stakeholder...”

²⁴⁶ B. Zeyno “Oil Oligarchs and Opportunity: Energy from Central Asia to Europe” hearing before the Committee on Foreign Relations, The United States Senate, June 12, 2008

²⁴⁷ Press Statement and Answers to Journalist's Questions Following the Talks between Russia and Bulgaria, January 18th 2008, Sofia, disponibile al sito www.kremlin.ru

Tuttavia, come si vedrà in seguito, le priorità degli altri attori in campo sono diverse e tendenzialmente volte a sottrarsi quanto più possibile all’abbraccio russo in una logica di differenziazione delle fonti di approvvigionamento.

Fig. 2: il Gasdotto South Stream



Fonte: <http://south-stream.info/?L=1>

Bisogna tuttavia considerare la posizione russa sulla base delle seguenti considerazioni: se è vero che Mosca possa essere apparsa, specie alla fine del primo decennio del 2000 una alternativa politica e di alleanza strategica per paesi insoddisfatti della situazione creatasi nei Balcani come la Serbia, da ultimo questa prospettiva sembra essere scemata.

Infatti a ben vedere, nel momento forse più delicato della vita politica serba degli ultimi anni, ovvero nel 2008 caratterizzate dal confronto tra le posizioni europeiste dell’attuale maggioranza e quelle tendenti a spingere verso Mosca quale partner internazionale, la Russia non si è schierata, assumendo un atteggiamento neutrale.

Ciò secondo alcuni commentatori²⁴⁸ è frutto di un calcolo che ha portato Mosca a preferire una maggiore stabilità rispetto alla conflittualità che le rivendicazioni del partito radicale, di cui Nikolić²⁴⁹ allora faceva parte, non avrebbero garantito: il percorso europeo promosso da Tadić dava

²⁴⁸ G. Di Paola “ Rethinking the Serbian Energy Policy after Kosovo’s declaration of independence” in *Ethnopolitics, Self-determination and Energy Issues in the Adriatic-Caucasian corridor after Kosovo’s declaration of independence*, edited by s. Bianchini, Cemiss, 2008

²⁴⁹ Dopo le elezioni, nell’ottobre del 2008, T. Nikolić e’ fuoriuscito dal Partito radicale fondando il Partito Progressista Serbo (SNS) di ispirazione nazional-conservatrice.

più garanzie di stabilità e ciò avrebbe senza dubbio portato vantaggio alla strategia di espansione commerciale di Gazprom nei Balcani.

La posizione russa sembra essersi piuttosto ancorata ad un ruolo economico non ostacolando il progresso dei paesi del sud est verso l'ingresso nell'Unione dal quale forse Mosca conta di ricavare qualche vantaggio trovandosi già radicata nel mercato balcanico quando questo sarà inserito nel più grande mercato europeo.

Questa lettura è anche condivisa da Dušan Janjić: in un'intervista, il sociologo e analista politico serbo definisce gli interessi della Russia legati esclusivamente al mercato energetico con una sostanziale posizione di terzietà rispetto ad eventuali progressi della Serbia nel processo di allargamento europeo²⁵⁰.

In quest'ottica, da ultimo, la Russia, Gazprom nello specifico, appare attiva nell'inserirsi nelle dinamiche di crisi che sta vivendo la Grecia alle prese con operazioni di privatizzazione di alcune sue aziende energetiche: nel febbraio 2012 i vertici di Gazprom e della Depa e Desfa, società nazionali del gas, assieme agli omologhi greci e al Ministro al ramo Papaconstantinou hanno discusso la possibilità di cessione delle predette società al gigante russo²⁵¹.

Paragrafo 5). Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: gli U.S.A.

L'interesse degli Stati Uniti nell'area è giustificato dalla necessità strategica americana di assicurarsi una concreta politica di differenziazione dell'approvvigionamento delle risorse energetiche.

La zona araba, primaria fornitrice di greggio, appare periodicamente sottoposta a tensioni ed eventi bellici che di fatto minacciano la sicurezza energetica americana: da ultimo, a fronte del possibile inasprimento delle sanzioni internazionali a seguito della sua politica di sviluppo della tecnologia atomica con possibili implicazioni d'uso militare, l'Iran ha minacciato di chiudere l'accesso allo stretto di Hormuz²⁵² dal quale transita più del 40% del greggio in navigazione sulle rotte petrolifere.

²⁵⁰ Intervista rilasciata a C. Ferrara disponibile all'indirizzo <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-nessun-idea-di-futuro-105757>

²⁵¹ Il Sole 24 Ore "Grecia: colloqui con Gazprom per la privatizzazione di Depa e Desfa" 28 febbraio 2012

²⁵² L'importanza dell'evento e la preoccupazione per le eventuali conseguenze ha fatto subito reagire i Paesi dell'area che hanno messo in campo un progetto alternativo per evitare la problematica: in un articolo apparso sul quotidiano "La Repubblica" del 9 gennaio 2011 il ministro dell'Energia degli Emirati Arabi, Mohamed Ben Dhaen Al-Hamili ha

A fronte di ciò, per forza di cose, le amministrazioni americane hanno rivolto la propria attenzione alle zone caucasiche che rappresentano un'importante area estrattiva.

Tuttavia, il fatto che molti di queste aree risultino intercluse e lontane dal mare fanno sì che si ponga il problema relativo al trasporto di queste risorse attraverso corridoi energetici efficienti e sicuri.

Con il documento "Silk Road Strategy Act"²⁵³ del 2006, il governo americano ha di fatto individuato nell'area una potenziale fonte di approvvigionamento per cui ha voluto sottolineare la volontà di inserirsi nella regione portando avanti politiche di sviluppo della democrazia, di risoluzione dei conflitti, di cooperazione nel campo economico e del commercio.

L'idea della creazione di un grande Medio Oriente (c.d. Greater Middle East) sul quale gli Stati Uniti continuano ad avere una predominanza collegando il Caucaso, la regione del Mar Nero e i Balcani sembra una priorità della politica americana che si interroga non solo sulle rotte esistenti ma, soprattutto, su quelle possibili anche attraverso il così detto Quarto Corridoio che coinvolge i paesi nord africani al fine di raccogliere le risorse ivi presenti e trasportarle proprio nei Balcani, costituendo un complesso di intrecci energetici regionali²⁵⁴.

Tale impostazione risulta in realtà in linea con quanto già da tempo gli Stati Uniti si proponevano: Bill Richardson, allora segretario all'energia di Washington, già nel 2001 affermava in merito alla presenza americana nel quadrante che *"...This is about America's energy security. It's also about preventing strategic inroads by those who don't share our values. We are trying to move these newly independent countries toward the west. We would like to see them reliant on western commercial and political interests rather than going another way. We have 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..."*²⁵⁵.

In merito a quanto affermato in tema di prevenzione da possibili divergenze verso modelli che non condividono i valori proposti da Washington, alcuni autori sottolineano come un ulteriore motivo d'interesse nell'area è successivo agli eventi del settembre 2001, con l'attacco alle Torri gemelle di New York .

annunciato la costruzione di un oleodotto il cui tracciato permetterà di evitare lo stretto di Hormuz. Il condotto, ha dichiarato il Ministro, sarà operativo entro giugno 2011 e permetterà di trasportare il petrolio verso i porti degli Emirati situati sulla costa orientale senza transitare per lo stretto di Hormuz

²⁵³ 109th Congress, 2nd Session S.2749 the Silk Road Strategy Act 2006, 4 May 2006

²⁵⁴ I. Dordević, M Filijović " *Balkan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems*" Faculty of Security Studies, Belgrade University; sull'idea di Quarto Corridoio di rinvia a G. Winrow " *Problems and Prospects for the "Fourth Corridor": The Positions and Role of Turkey in Gas Transit*" Oxford Institute for Energy Studies, 2009

²⁵⁵ " *A discreet deal in the pipeline - Nato mocked those who claimed there was a plan for Caspian oil*" The [Guardian](#), 15 February 2001

Evitare che in tali zone strategiche potessero trovare accoglienza cellule del terrorismo internazionale é diventato prioritario per gli U.S.A. già impegnati su questi fronti, più ad est, in Afghanistan e in Pakistan, lungo quello che Z. Brzezinski, riferendosi ai confini meridionali di quella che era stata l' Unione Sovietica, chiamava “...*arc of crisis with fragile social and political structures in a region of vital importance...*” laddove “...*political chaos could be filled by elements hostile to our values and sympathetic to our adversaries*”²⁵⁶.

Considerata l'importanza della zona del Caspio, dunque, l'attività americana nella zona appare giustificata anche a protezione di quelli che sono stati importanti accordi commerciali sottoscritti da diversi consorzi di aziende energetiche occidentali che hanno, primo fra tutte il consorzio guidato da British Petroleum²⁵⁷ nel 1994 con un contratto per la ricerca e sfruttamento in Azerbaigian, scalfito il monopolio russo nella regione.

La competizione geopolitica²⁵⁸ con Mosca nella regione appare davvero marcata se si considera la presenza russa nell'area che storicamente controlla le infrastrutture di trasporto tanto che sia V. Putin che D. Medvedev hanno definito il rapporto strettissimo con la zona caucasica definendola “...*sphere of our special interests...*”²⁵⁹ e “...*area of privileged interest...*”²⁶⁰.

L'attenzione sull'area del Caspio come zona di estrazione non può tuttavia essere disgiunta dall'attenzione sulle vie di trasporto della risorsa considerato che il Silk Road Strategy Act del 2006 in precedenza citato, spingeva per la diversificazione delle vie energetiche in modo da “...*preventing any other Country from establishing a monopoly on energy resources or energy transport infrastructure...*” così da porre in pericolo la sicurezza energetica americana.

Come detto la competizione con la Russia e la tentazione di sfuggire al monopolio di Mosca in tema di *pipelines* ha spinto alla costruzione di diversi condotti con terminale in territorio turco tra cui i più importanti sono l'oledotto Baku-Tiblisi-Cheyan (BTC) e il gasdotto Baku-Tiblisi-Erzurum (BTE).

Il ruolo della Turchia appare davvero importante se si esamina la posizione americana che ha sfruttato e vuole sfruttare il protagonismo regionale della Turchia e del suo progetto della così detta “*Wider Black Sea region*” che vede Ankara impegnata a guidare la regione attraverso il lancio

²⁵⁶ Z. Brzezinski “*The grand Chessboard: American Policy and its Geostrategic Imperatives*” Basic Books, New York 1997: l'espressione “*arc of crisis*” é usata per la descrizione dell'area in oggetto anche in National Security Council “*Global Trends 2025: a Transformed World*” Washington, 2008

²⁵⁷ Il Consorzio guidato dalla Britannica BP ha investito 8 miliardi di dollari per un periodo di sfruttamento di 30 anni. Le aziende coinvolte sono le americane Amoco Corp., Exxon Corp., McDermott International Inc., Pennzoil Co., Unocal Corp.; le britanniche, British Petroleum PLC e Ramco, la norvegese Statoil; Turkish Petroleum; la saudita DNKL Oil; la russa Lukoil e la Compagnia petrolifera di Stato azera.

²⁵⁸ S. Mahnovsky “*Natural Resources and potential conflict in the Caspian Sea Region*” Santa Monica, 2003

²⁵⁹ B. Whitmore “*Russia: Moscow turns its attention to the Balkans*” Radio Free Europe 27 giugno 2007, www.rferl.org

²⁶⁰ “*A conversation with Dimitri Medvedev*” in Council of Foreign Relation, 15 novembre 2008

della Organizzazione per la Cooperazione economica del Mar Nero (Black Sea Economic Cooperation-BSEC)²⁶¹.

Questa strategia sarebbe stata altresì efficace per risolvere un problema ben presente nell'area ovvero la limitata capacità dello Stretto del Bosforo²⁶² dal quale transita gran parte del

²⁶¹ Il ruolo della BSEC e della Turchia nella strategia Americana é riconosciuta da S. Cornel, A. Jonsson, N. Nilsson, P. Haggstrom in "the Wider Black Sea Region: an Emerging Hub in European Security", Central Asia-Caucasian Institute & Silk Road Studies Program, Uppsala University, Washington, 2006. Tuttavia, altri autori hanno sottolineato come da ultimo i rapporti tra Turchia e Russia siano di molto migliorati e la nuova dottrina turca preveda un ruolo sempre più importante per Ankara a scapito dei rapporti con l'Europa e l'America a favore di un riavvicinamento con l'Iran e proprio la Russia: da ultimo un importante precedente che mostra il raffreddamento delle relazioni tra Turchia e Stati Uniti si é verificato nel 2003 quando, in occasione dell'invasione dell'Iraq da parte delle truppe USA, la Turchia negò il passaggio con l'apertura del fronte settentrionale. Sul nuovo corso della politica turca verso l'occidente e il nuovo protagonismo di Ankara si veda K.G. Singh "U.S.-Turkey relations Go Wobbly, Now over Syria" South Asia Analyst Group, paper no. 131, Noida, 2005, nonché W.F. Engdahl "Full Spectrum Dominance; the Geopolitical Agenda Behind Washington's Global Military Buildup" in Oil Geopolitics und Economics im Neztz, Frankfurt, 2008 nonché R.C. Nation "The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011, nonché G. Winrow "Problems and Prospects for the "Fourth Corridor": The Positions and Role of Turkey in Gas Transit" Oxford Institute for Energy Studies, 2009

Interessante anche registrare la dichiarazione del Primo Ministro turco Erdogan che, seppur datata, risulta rafforzata dagli ultimi sviluppi della politica estera turca "Turkey should certainly take the EU into consideration, but the EU should be not the Turkey's only alternative" riportata in T.N. Marketos "Turkey in Eurasian Energy Security Melting Pot" Chiana and Eurasia Forum Quarterly, Vol. No 7 Central Asia-Caucasian Institute & Silk Road Studies Program, Uppsala University, Washington, 2009. In ultimo, deve riferirsi che la Turchia appare anche molto attiva diplomaticamente nei confronti dei Balcani: Ankara infatti ha favorito il riavvicinamento tra Serbia e Bosnia-Erzegovina tanto che le parti, assieme alla Turchia, hanno sottoscritto ad Istanbul, il 23 aprile 2010, una dichiarazione congiunta nella quale i sottoscrittori si impegnavano ad incentivare "una politica regionale basata sulla sicurezza, un dialogo politico permanente e la salvaguardia del carattere multi-etnico, multiculturale e multi-religioso della regione". La Turchia il 12 giugno del 2010 ha sottoscritto con Belgrado sei accordi di cooperazione tra cui quello che consente la libera circolazione delle persone nonché, nel giugno 2009, un accordo per il libero scambio.

²⁶² Le informazioni seguenti sullo Stretto del Bosforo e sul traffico marittimo che sostiene sono tratte da J. Wolters "Black Transit; the Geopolitics of Trans-Balkan Oil Pipelines", University of Amsterdam, 2007.

"...Geographic details

The Turkish Straits consist of the Strait of Istanbul (Bosporus) running from the Black Sea to the Marmara Sea and the Strait of the Dardanelles (about 64 kilometres long and up to 6.4 kilometres wide) leading from the Marmara Sea to the Mediterranean Sea.⁵⁹ This natural waterway has a total length of 320 kilometres and there is no strait to be found that in any way resembles it from a geographic and physical point of view. The Turkish Straits can be classified as a natural waterway. The Strait of Istanbul has a length of about 17 naval miles, its width varies from 700 to 1500 meters and it has several sharp bends. Ships have to change course at least 12 times, sometimes up to 80 degrees. Unstable currents at these bends aggravate navigation for large and medium-sized ships, so that very dangerous situations are not uncommon. Poor visibility due to bad weather may also endanger ships in this strait.

Historical context of the Turkish Straits

Until 1774 no non-Turkish ships could sail from the Black Sea to the Mediterranean, because the former was considered an internal Ottoman sea. The situation changed when the Russian Empire extended its territory as far as the north shore of the Black Sea and access to the Straits became a serious political problem, Russia seeking right of passage and trying to prevent other maritime powers from getting it. At the same time Britain tried to restrict Russian access, because of Britain's interest in the Levant.⁶² In 1774 Russia was successful in winning commercial access to the straits, the other powers later gaining the same right, but until after the First World War it remained closed to all non-Turkish warships.

Montreux Straits Convention (1936)

The Montreux Convention brought great changes again, this time to the advantage of Turkey that regained its sovereignty over the Straits. It could militarize the zone again without any restrictions.

Moreover it gained a higher sense of security in these rather turbulent times. Free passage remained guaranteed for commercial vessels, while in times of peace the passage would be free for warships of the Black Sea countries. For other countries a large number of restrictions applied both in the Straits and in the Black Sea. In times of war Turkey would be allowed to restrict the passage of vessels from the Black Sea states through the Straits.⁶⁹ Russia was now free to send her fleet through the Straits in times of peace, whereas other powers saw themselves restricted in this respect.⁷⁰

greggio proveniente dai campi di estrazione ad est e che produce un sostanzioso aggravio dei costi di trasporto e possibili ritardi delle consegne per via delle pressanti cautele e condizioni di sicurezza imposte dalla Turchia al transito delle petroliere.

Nonostante gli sforzi, non sembra tuttavia che il monopolio russo nel trasporto regionale sia stato significativamente scalfito: R.C. Nation riporta, infatti, che la politica americana tendente a superare il gap infrastrutturale nell'area a favore della Russia sia risultata del tutto fallimentare in quanto il 90% delle risorse del Caspio continuano ad essere trasportate attraverso le condotte di Mosca la quale, ha anche rafforzato la sua presenza nell'area negoziando nuovi contratti di

The Montreux Convention led to such an increase of Turkey's influence that from the point of view of European diplomacy, Turkey's goodwill and friendship could not be left out of account. The Montreux Convention, signed by the USSR, Yugoslavia, Romania, Turkey, Greece, the United Kingdom, France and Japan, has remained the most important international agreement about the Turkish Straits. After 70 years, it is still valid and it is still being worked on.

Maritime traffic

The Istanbul Strait (the Bosphorus) is one of the busiest waterways in the world. In 1938 some 4,500 vessels passed through it.⁷³ More than 50,000 passed through it in 2003; 5 per cent of them were tankers more than 200 m in length; their potential carrying capacity was 130 m tons of crude oil. By 2005 the number had increased to about 55.000.⁷⁴ A great increase of maritime traffic is to be witnessed in the Turkish Straits, especially after the nineties, with a sharp rise in the number of oil tankers accompanied by a much larger tonnage of oil. Therefore, in addition to the international agreements, Turkey itself also had to take some safety measures in 1994, the so-called Turkish Straits Regulations which were revised in 1998. In 1994 Turkey also introduced the traffic separation schemes (TSS) in accordance with the International Regulations for Prevention of Collisions at Sea (COLREG). In November 1995 these were approved by the International Maritime Organization (IMO). As may be seen, it is small wonder that the dangers have increased enormously. It may be said that the measures taken by Turkey were rather successful in reducing the number of collisions and accidents in these waterways that are vital for international commerce.

Capacity

In 2006 more than 36,000 vessels transited the Turkish Straits, with tankers carrying over 140million tons of oil. In 2003, about 3 million barrels of crude oil and products passed through the Turkish Straits per day. It regularly happens that the Bosphorus shipping routes get blocked, which affects the cost of the oil deliveries for consumers. If, for example, the transportation costs of one ton of crude oil from Novorossiysk to Augusta in Italy boils down to USD 20.00, nearly USD 6.00 have to be paid for demurrage in the Turkish Straits. Thus, a delay of 24 hours will cost the ship owners USD 60,000-100,000.⁸¹ It is evident that the capacity of the Turkish Straits is not unlimited and therefore the regular passage of tankers carrying crude oil is getting more and more complicated.

Economics

The cost of transporting oil through the Straits is estimated at USD 6.26 per tonne in 2010, whereas transporting it through the Burgas-Alexandroupolis pipeline will be USD 5.42 per tonne. An estimated amount of USD 884.15 million is annually imposed on the oil industry because of congestion in the Straits, an amount including extra freight costs, demurrage and storage. These facts are bound to be incentives for the use of pipelines to transport oil to the western world.

Bypassing the Straits may gradually become more attractive for shippers. Poor weather often causes transit delays as well; especially during the winter and delays can run up to as much as 20 days for tankers waiting to pass the Turkish Straits, which may cost about USD 50,000 in demurrage charges per day.

Safety

Turkey is worried about the safety of the local people, because they might be injured by a huge maritime disaster in the strait.⁸⁵ With a view to decreasing this risk, Turkey took some measures as laid down in the so-called Turkish Straits Regulations of 1994 (revised in 1998). It seems that these measures have greatly decreased the number of accidents in the Straits including the loss of oil by vessels. One of these measures led to the installation of the so-called VTS (Vessel Traffic Services), a very expensive system, operational since 2003 and meant to increase the safety of navigation in the first place. It did not aim at enabling a larger number of vessels to pass through the Turkish Straits..."

sfruttamento, stringendo i rapporti proprio con la Turchia e attivandosi, come visto in precedenza, a proporre progetti relativi a nuove pipelines²⁶³.

Proprio sul territorio balcanico si è spostata l'attenzione americana, avendo verificato questa la strada più proficua per aggirare il collo di bottiglia del Bosforo e le persistenti infrastrutture russe, in modo da far giungere il greggio al mare aperto e, dunque, condurlo ai mercati mondiali in maniera più sicura ed anche più economica, posto che il trasporto attraverso lo Stretto turco risulta più dispendioso rispetto al trasporto terrestre²⁶⁴.

Per raggiungere i propri scopi e garantire uno spazio di stabilità basato sui principi della lotta al terrorismo, democrazia, diritti umani e prevenzione del conflitto, R.C. Nation descrive la politica americana basata sul ruolo determinante della NATO, sia negli episodi di intervento diretto che nel processo graduale di allargamento dell'alleanza militare ai paesi dell'area²⁶⁵.

L'autore citato, assegna all'Alleanza Atlantica il ruolo di esportatore sicurezza e la descrive come l'unica organizzazione in grado di garantire con efficacia il valore della stabilità.

Ciò, unitamente alla promozione della democrazia, diritti umani e buon governo sarebbe alla base della creazione di regimi democratici che possano trasformare la regione rispetto ad un passato legato a modelli autoritari.

Di fatto, riferendosi allo spazio relativo alla zona del Mar Nero, l'autore conclude scrivendo che “...the alliance would expand its activities when political circumstances permit....expressing a certain kind of aspiration, of the Black Sea being gradually transformed geopolitically from a former Soviet to a NATO lake”²⁶⁶.

L'approccio militare all'area si iscrive anche nella protezione degli interessi energetici di Washington: nella fattispecie, osservando l'area balcanica si osserva che gli Stati Uniti, al fine di garantirsi quel corridoio energetico che possa economicamente e in modo sicuro trasportare la risorsa fuori dal quadrante caucasico sta proponendo la costruzione dell'oleodotto A.M.B.O.²⁶⁷ così chiamato perché percorrerebbe i territori di Albania, Macedonia e Bulgaria.

²⁶³ R.C. Nation “*The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*” in “Kosovo: Independence, status, perspective” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011; sul rafforzamento delle relazioni Russo-Turche si rinvia ai già citati K.G. Singh “U.S.-Turkey relations Go Wobbly, Now over Syria” South Asia Analyst Group, paper no. 131, Noida, 2005, nonché W.F. Engdahl “*Full Spectrum Dominance; the Geopolitical Agenda Behind Washington's Global Military Buildup*” in Oil Geopolitics und Economics im Neztz, Frankfurt, 2008

²⁶⁴ Si rinvia alla nota 45, sezione **Economics**

²⁶⁵ R.C. Nation “*The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*” in “Kosovo: Independence, Status, perspective” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

²⁶⁶ R.C. Nation “*The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*” in “Kosovo: Independence, Status, perspective” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011; nel passaggio riportato l'autore cita J. Simon “*Nato Enlrgement and Russia*” edited by Aurel Braun “Nato-Russian relations in Twenty-First Century, Routledge, New York.

²⁶⁷ Le informazioni seguenti sull'Oleodotto AMBO sono tratte da J.Wolters “*Black Transit; the Geopolitics of Trans-Bankan Oil Pipelines*”, University of Amsterdam, 2007.

“...Geographical details

Da quanto detto, sembra che l'approccio USA alla questione della sicurezza energetica sia basato soprattutto su una presenza militare che si sostanzia con il ruolo della NATO nell'area: questa impostazione, secondo l'opinione di molti autori, sembra confermata anche dalla presenza nell'area di una importante base militare americana che sorge a poca distanza dai corridoi di trasporto a cui l'America é interessata.

Il campo americano di Bondsteel che sorge al confine con la Macedonia é di fatto sulla rotta dell'oleodotto AMBO e da sempre, come già riportato in apertura di paragrafo, gli U.S.A. non hanno fatto mistero dell'importanza dell'area da tutelare con ogni metodo.

Tuttavia, per completezza, bisogna riferire come vi siano importanti segnali di disimpegno degli Stati Uniti dall'area tanto che l'ambasciatore americano Christofer Dell in una recente intervista rilasciata nel marzo 2011 alla rivista *Jane's Intelligence Review*, ha affermato che Washington non intende mantenere la base più a lungo di quanto non sia strettamente necessario per supportare la presenza USA in Kosovo e che immagina un ruolo nuovo per l'Amministrazione americana senza la presenza militare²⁶⁸.

The pipeline runs from the Bulgarian Black Sea port of Burgas, through FYR Macedonia, to the Albanian Adriatic port of Vlorë (see Annex B, Map 1). As mentioned in the previous chapter, the pipelinés route runs parallel with the Durrës-Tirana-Skopje-Sofia-Varna route of the Pan-European Transport Corridor 8, linking the Adriatic-Ionian region with the Balkan region and the Black Sea.¹³⁸ On its course from Burgas the pipeline will probably exit Bulgaria near the village of Prekolnica or the village of Guevevo. It may enter FYR Macedonia in the area of Deve Bair, leave the country near Lacaika and enter Albania near the village of Stebleve. The next chapter features a discussion of the pipelinés transit countries, including an assessment of the countries' political, economic and security risks.

Technical details

The pipeline has a length of about 913 kilometres and a diameter of 915 mm (36 inches). It will cost USD 1,130 million having a capacity of 750,000 bpd.

Ownership structure

One of the projects' initiators is Gligor Tashkovich, a representative of the government of the Former Yugoslav Republic of Macedonia and the Executive Vice President for Government & Media Relations for the Albanian-Macedonian-Bulgarian Oil Corporation (AMBO). The entities that have been involved are the following that AMBO secured the assistance of: Oiltanking GmbH, an oil storage and transportation company; KBR, project management and design; Mitsubishi, Inc., steel and pipe supplier; Techint, pipeline constructor; White & Case LLP., legal affairs; and Walsh Environmental, environmental and social impact studies. Moreover, Overseas Private Investment Corporation (OPIC) and OPIC and Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank) have given support and guidance.¹⁴⁰ The AMBO pipeline will have its own loading facility at Burgas, separate from the competing Burgas-Alexandroupolis pipeline. This facility will be integrated into the AMBO ownership structure. AMBO President and CEO Edward Ferguson has claimed that ExxonMobil and Chevron (formerly ChevronTexaco) may participate in the pipeline project, both corporations being stakeholders in Kazakh oil production and the CPC pipeline that transports oil to the Black Sea port of Novorossiysk. In contrast to the Burgas-Alexandroupolis pipeline, AMBO's ownership structure primarily reflects the interests of U.S. and EU private market forces.

Shareholders

In contrast to the Burgas-Alexandroupolis ownership structure, the AMBO ownership structure implies much less initial state quotas (5% for Albania, 5% for Macedonia and 10% for Bulgaria) and allows direct negotiations with potential shareholders.

Financing

The pipeline is expected to cost USD 1,130 million or about EUR 818 million. The Albanian Macedonian Bulgarian Oil Corporation will attract private investors to raise this amount. The debt/equity ratio is approximately 75/25 percent¹⁴⁴. It is uncertain how much the governments of the transit countries will ultimately contribute to the development of the pipeline..."

²⁶⁸ Un sunto dell'intervista é disponibile all'indirizzo <http://www.balkaninsight.com/en/article/dell-bondsteel-to-be-wound-down>

Lo stesso è confermato dal *Deputy Assistant* al Segretario di Stato U.S.A. Thomas Countryman che, nel marzo 2010, ha dichiarato ai giornalisti in una pubblica intervista che il ruolo dell' amministrazione U.S.A. nei colloqui tra la Serbia e il Kosovo sarà quello di chi favorisce ma non è coinvolto direttamente: Countryman ha detto che l'America dovrà essere considerata come "guest", non come mediatore o partecipante ai negoziati.

Il nuovo corso é, forse, quasi obbligato: le nuove necessità strategiche americane, impegnate fino al termine del 2011 nel teatro irakeno, e ancora coinvolte su vari fronti caldi, hanno di fatto distratto la concentrazione USA dai Balcani.

A ciò deve aggiungersi l'importante crisi finanziaria che ha certamente ridotto le risorse da potersi destinare al presidio di territori che non siano più percepiti come di primaria importanza.

Lo stesso documento redatto dal National Security Council ²⁶⁹, e che descrive gli scenari strategici per gli USA al 2025, non fa menzione del Kosovo e parla di Balcani solo incidentalmente e quale parte della più vasta regione euro-asiatica.

Lo stesso progetto di oleodotto citato non sembra essere molto attuale: per quanto realizzabile in meno di quattro anni, tutti gli annunci rispetto la reale costruzione si sono rivelati troppo ottimistici e non verificati.

Edward Ferguson, presidente del consorzio interessato alla costruzione, già nel gennaio 2007 considerava possibile l'inizio dei lavori alla fine del 2008 e la completa operatività nei primi mesi del 2011²⁷⁰.

Fig. 3 AMBO Pipeline e il progetto Costanza Trieste



Fonte: <http://www.eia.gov/>

Quali che siano i prossimi sviluppi della politica americana per la regione, non può negarsi che la competizione per l'accesso più sicuro alle risorse vede dunque i Balcani essere un teatro di confronto molto importante caratterizzato da un contesto complesso di paesi non ancora del tutto stabili e con questioni ancora aperte.

²⁶⁹ National Security Council "Global Trends 2025: a Transformed World" Washington, 2008

²⁷⁰ RedOrbit, Inc., "Macedonia, Bulgaria, Albania Sign Agreement on Oil Pipeline Construction - Business – RedOrbit

R.C. Nation nell'opera citata in precedenza, preso atto dei problemi dell'area, rileva come il confronto tra le grandi potenze sul campo potrebbe essere un fattore che aumenta la instabilità regionale e blocchi o renda più difficile l'opera di risoluzione dei conflitti e pacificazione.

L'alternatività stessa dei progetti crea inevitabilmente tensione nell'area in quanto, come si andrà meglio ad argomentare nei prossimi paragrafi analizzando la posizione dei singoli stati in un contesto che presenta una molteplicità di scelte possibili assieme alle specificità dell'area balcanica, ogni attore tenderà a privilegiare il progetto che meglio valorizza il proprio territorio, così da assicurarsi il vantaggio di un più sicuro approvvigionamento, di un guadagno relativo alle tasse di passaggio e di una rilevanza strategica nelle decisioni regionali.

Questo va letto anche alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente esaminando il caso serbo per il quale si è sottolineato come si sia ridotta la manovra del governo di Belgrado su questi temi, considerando le pressioni che Russia e Unione Europea operano attraverso, la prima, il controllo quasi totale dell'apparato energetico, la seconda, con l'imposizione di parametri legali di convergenza e condizionalità che la Serbia non può ignorare se vuole concretamente coltivare le ambizioni di accesso all'Unione.

Tale paradigma è replicabile per molti altri Paesi del quadrante, stretti dai vincoli europei imposti dalla membership o dal principio di condizionalità da rispettare per acquisire lo status di candidato, dalla dipendenza energetica da Mosca o dai legami politici con Washington così che si può lecitamente pensare che la politica energetica sia sostanzialmente sottratta alla valutazione dei singoli governi il tutto a detrimento del possibile raggiungimento dell'armonizzazione del mercato regionale e della condivisione di obiettivi e vantaggi diffusi.

Paragrafo 6). Corridoi energetici, politiche di presenza nell'area e influenze di attori internazionali: l' Unione Europea.

Come già ampiamente argomentato in precedenza, l'Unione Europea è un attore di tutto rilievo nell'area. I profili di interesse europei sono molteplici e variano dal concetto di sicurezza, non solo energetica, a quello dell'allargamento della stessa Unione a tutta la penisola balcanica.

Tuttavia, l'approccio ai temi in questione sembra essere quello tipico dell'Unione e che può essere considerato in vero e proprio metodo comunitario.

Se le altre potenze si relazionano sul piano internazionale adottando delle politiche di pressione economica e, in alcuni casi, militare il modo con cui Bruxelles conduce e difende i suoi interessi nell'area differiscono profondamente per la stessa natura dell'Unione.

Sembra evidente che l'approccio europeo alla politica internazionale sarebbe caratterizzato da una "politica estera strutturale" tendente alla promozione del dialogo internazionale per

conseguire cambiamenti strutturali, allo scopo di influenzare e modellare l'architettura politica, economica e legale dell'interlocutore.

Il modello di "politica estera strutturale" per definire il processo di integrazione europea e le relazioni fra l'Unione e i Paesi terzi è stato messo a punto, tra gli altri, dallo studio di S. Keukeleire: agli antipodi rispetto alle strategie convenzionali di politica estera, l'autore affermava nel 2003 che queste politiche, tendenti a promuovere un nuovo modello di relazioni internazionali basato sull'obiettivo di ottenere cambiamenti strutturali sia a livello di singolo stato che nelle relazione tra di essi, rendono possibile il trasferimento di principi di governo e di base ideale sulla concezione stessa del potere e del governo che caratterizzano la stessa natura dell'Unione Europea, dei principi basilari del suo funzionamento e del rapporto tra i membri ovvero, buone pratiche di governo, buoni livelli di democrazia, la soluzione pacifica delle controversie, politiche di cooperazione regionali e integrazione, nella logica del libero mercato.²⁷¹

In virtù di queste caratteristiche nel processo di *policy-making* l'Unione europea è frequentemente indicata come un "potere civile e normativo"²⁷²; un potere civile è orientato verso la cooperazione internazionale e il raggiungimento di obiettivi internazionali utilizzando mezzi economici e rendendo perciò il potere militare uno strumento obsoleto; e ancora essere un potere civile implica la tendenza a costituire e a rafforzare l'efficienza delle organizzazioni internazionali, al fine di raggiungere una efficace *governance* delle criticità tra gli attori internazionali²⁷³.

In effetti, la definizione di Maulle sembra tenere in considerazione solo alcuni degli elementi che dovrebbero caratterizzare un potere civile, infatti K.E. Smith afferma che la costituzione di un potere civile è strettamente collegata alla presenza di quattro elementi essenziali, che sono "strumenti", "fini", "persuasione" e "controllo democratico sui meccanismi di definizione delle politiche"²⁷⁴.

Questa definizione riprende in realtà un concetto già formulato da François Duchêne nel 1973, quando descrivendo i caratteri dell'Unione ammoniva questa, pena la perdita della propria essenza, a non distogliere l'attenzione dai fini e dagli strumenti di contenuto "civile" nel senso di costruire una azione collettiva che persegua, sia pur con definizione generica, i valori sociali della uguaglianza, tolleranza e giustizia²⁷⁵.

²⁷¹ S. Keukeleire, "The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy", *Diplomacy & Statecraft*, 14 marzo 2003, pp. 31-56.

²⁷² Sul punto si veda M. Telo "L'Europa potenza civile" Editori Laterza, 2004.

²⁷³ La definizione di potere civile è tratta da H. Maulle, "Germany and Japan: the new civilian powers", *Foreign Affairs*, vol. 69, n. 5, 1990.

²⁷⁴ K.E. Smith, "Still civilian power EU?", London School of Economics. Paper presented to the CIDEL workshop on "From civilian to military power: the European Union at a crossroads?", Oslo, ottobre 2004.

²⁷⁵ F. Duchêne, "The European Community and the uncertainties of independence", in M. Kohnstamm e W. Jaeger, Londra, Macmillan, 1973.

integrazione nell'Unione il candidato deve convergere su standard normativi europei, ha avuto grande efficacia ed è il più importante driver delle politiche di Bruxelles.

In realtà, quello che sembra più interessante è valutare gli effetti di tali strumenti in un contesto internazionale variegato e di grande competitività.

Citando le iniziative europee nel quadrante balcanico, certo non si può escludere la più importante iniziativa di matrice civile messa in campo al fine di completare il processo di state-building del Kosovo, la cui sensibilità nell'area è di tutta evidenza anche per quanto argomentato in precedenza.

Risulta altresì importante intrattenersi sul ruolo della missione Eulex perché può essere l'occasione per una prima valutazione di quel posizionamento d'area europeo svolto con i mezzi e i fini propri di un potere civile, anche alla luce degli interessi energetici alla diversificazione dei canali di approvvigionamento che la Commissione Europea sta perseguendo.

Infatti, la continua crescente domanda di energia sta pericolosamente accentuando la dipendenza energetica dei mercati europei dai tradizionali fornitori con le immaginabili conseguenze da un punto di vista dalla sicurezza.

In quest'ambito, la creazione di una zona integrata da un punto di vista normativo e valoriale immediatamente oltre i confini europei rappresenta una sfida vitale da conseguirsi per garantire gli obiettivi di Bruxelles e per favorire tali progetti di diversificazione delle rotte energetiche, tra cui spicca il gasdotto Nabucco di cui già si è accennato.

Uno strumento importante della presenza europea nei Balcani è dunque, come accennato, la missione EULEX che rappresenta la missione civile più importante che sia stata affidata fino ad ora all'Unione, sia considerando l'ampiezza del mandato, sia valutando il contesto in cui si inserisce.

Di fatti il successo della missione ha rilevanza dato che è un impegnativo banco di prova della capacità europea di porsi come credibile attore internazionale e valuterà la capacità dell'Unione e l'efficacia delle sue politiche anche in vista di un obiettivo mai nascosto da Bruxelles ovvero l'integrazione di tutta la penisola balcanica nel contesto UE.

Eulex, inoltre, rappresenta un primo tentativo di realizzare una politica di sicurezza comune e una politica estera comune a livello europeo, considerato l'apporto di ciascun membro alla riuscita della missione e che la stessa idea di una comune politica di sicurezza è stata ingenerata dagli episodi relativi ai bombardamenti NATO del 1999: di fronte alla reale minaccia ai confini della propria area, i paesi membri definirono proprio in concomitanza e in seguito agli episodi bellici relativi alla disgregazione jugoslava di rafforzare i vincoli di una politica di sicurezza comune²⁷⁸.

²⁷⁸ I fondamenti della Politica Comune di Difesa si rinvengono nel Trattato di Maastricht del 1992 che stabilendo il tratto intergovernativo di tale politica permette tramite nuovi strumenti di predisporre azioni comuni per sviluppare una

La missione segue e si affianca alla iniziativa delle Nazioni Unite UNMIK che, a seguito della risoluzione 1244 che autorizzava lo spiegamento di una presenza internazionale civile e sotto l'autorità del Rappresentante Speciale del Segretario ONU (SRSG), fu incaricata di promuovere le strutture di governo, ricreare le funzioni basilari dell'amministrazione civile e facilitare il processo che avrebbe portato alla determinazione dello status del Kosovo.

In realtà, l'Unione, già sotto l'egida dell'UNMIK era incaricata di seguire l'implementazione del così detto "quarto pilastro", ovvero le iniziative riguardanti la ricostruzione e lo sviluppo dell'area ma, il progressivo disimpegno militare NATO e, in special modo U.S.A., portarono nel 2008²⁷⁹ all'affidare alla missione EULEX la responsabilità primaria della ricostruzione dell'apparato civile, giudiziario e istituzionale del Kosovo.

Che la missione europea debba affrontare un compito improbo è chiaro se si rileva lo stato di completa assenza di strutture amministrative e la grande frammentazione territoriale che portava aree intere ad essere sottratte di fatto al controllo delle istituzioni kosovare la cui autorità è tuttora contestata e non riconosciuta da una parte significativa della etnia serba che mantiene, come visto, stretti legami anche amministrativi con Belgrado.

Secondo molti autori²⁸⁰, valutare l'efficacia della attività di EULEX risulta un compito estremamente difficile, sia per il tempo limitato in cui questa ha fin ora operato sia per l'oggettiva difficoltà di contesto in cui si iscrive.

Tuttavia, una prima valutazione non può ignorare aspetti positivi soprattutto per l'approccio tenuto nei confronti del fenomeno diffusissimo della corruzione nelle istituzioni che ha portato ad importanti arresti tra cui quello del governatore della Banca Centrale del Kosovo nel 2010 o il successo riportato da ultimo nella soluzione della questione con la Serbia relativa alle dogane kosovare che di fatto stava strangolando le esportazioni e lo sviluppo²⁸¹.

Ciò considerato, l'analisi delle debolezze della missione sarebbe più utile all'economia del testo in quanto verificherebbe come ancora una volta il nodo del Kosovo rappresenta un elemento importante nella soluzione delle dinamiche d'area nelle quali, anche l'Europa, sembra avviluppata.

politica di difesa comune nella quale sarà richiesto all'alleanza militare dell'Unione Europea Occidentale di "elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa". Per l'effetto con la Dichiarazione di Petersberg del giugno 1992 il Consiglio dei Ministri dell'UEO, da il suo assenso e decide di mettere a disposizione dell'organizzazione, dell'Unione Europea e della NATO unità militari provenienti dalle forze armate degli Stati membri.

²⁷⁹ La missione è stata varata con la decisione del Consiglio 2008/124/CFSP del 4 febbraio 2008

²⁸⁰ W. Carton "Beyond the Kosovo status Question: the Limits to Europe state-building Efforts"; A. Welch, "Achieving Human Security after Intra-State Conflict: The Lessons of Kosovo" in Journal of Contemporary European Studies. Vol. 14, N. 2, 2006; Williams, Paul (2005). "International peacekeeping: the challenges of state-building and regionalization." In International Affairs. Vol 81, n. 1.

²⁸¹ Fondamenti e soluzione della questione sono riportati nel secondo paragrafo del capitolo.

Infatti, molti commentatori²⁸² rilevano come uno dei principali problemi delle politiche europee nell'area²⁸³, e nello specifico verso il Kosovo e la sua "europeizzazione", riguarda la difficoltà dell'Unione di approcciarsi unanimemente al tema dello status di Pristina dopo la dichiarazione di indipendenza, considerato che i membri Cipro, Grecia, Romania, Spagna e Slovacchia, non hanno riconosciuto il governo di Pristina quale attore internazionale.

Ciò rende complicato il rapporto dell'Unione con Pristina alla quale, per la contrarietà dei citati membri, non si possono applicare, o sono molto difficili, i tipici approcci di intervento.

Le differenziazioni delle politiche dei diversi stati membri sono evidenti anche nelle politiche energetiche e nelle strategie adottate che spesso non collimano con quelle che Bruxelles porta avanti.

Nel caso del citato gasdotto North Stream la Germania sta portando avanti autonomamente un progetto che rafforza i vincoli con Mosca.

La stessa contraddizione si può rilevare a proposito del gasdotto Nabucco: mentre come detto la Commissione porta avanti una politica di differenziazione delle rotte di approvvigionamento, un paese importante come l'Italia ha appoggiato e sostenuto il progetto russo del gasdotto South Stream che, come visto, impegna oltre che la Russia molti paesi balcanici tra cui la Serbia e Bulgaria, quest'ultima membro dell'Unione.

L'alternatività dei due progetti é talmente marcata che molti commentatori hanno rilevato che il posizionamento a favore del progetto sponsorizzato da Mosca avrebbe di fatto minacciato la fattibilità del progetto europeo²⁸⁴.

Resta vero che la forza con cui si presenta il progetto di Mosca, ben posizionato anche per via delle già discusse politiche di acquisizione e di pressione che il Cremlino ha saputo operare sui

²⁸² A. Bacler "EULEX and the Gordian knot of Kosovo" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011

²⁸³ La differenza d'approccio tra i membri UE relativa alla questione del Kosovo non é il solo motivo di debolezza rilevato dagli osservatori: bisogna infatti considerare almeno altre due questioni la prima della quale riguarda la diffusione di autorità che nel Kosovo hanno voce in capitolo e un ruolo nella governance. Infatti si possono annoverare oltre la missione EULEX anche la esistenza della UNMIK con il Rappresentante speciale del Segretario della Nazioni Unite (SRSG) e della ICO (Interanational Civilian Office) che ha il compito di implementare il piano di Ahtisaari, oltre che le istituzioni governative e parlamentari kosovare. Tra questi poteri, ciascuno molto pregnante, non é ben chiaro chi debba tenere il coordinamento o quale sia la catena di comando e controllo e come si risolvano i conflitti di potere. In secondo luogo, si deve considerare che la stessa impostazione dell'iniziativa conferisce la guida dei processi ad attori del tutto esterni alla realtà regionale: ciò potrebbe comportare una valutazione meramente tecnica e amministrativa dei processi in atto con il rischio che le politiche adottate rispondano più a convinzioni teoriche formulate in qualche ufficio legislativo di Bruxelles che alle effettive esigenze locali. Sul punto si rinvia la già citato A. Bacler "EULEX and the Gordian knot of Kosovo" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011, nonché a D. Chandler "Empire in Denial; the politics of state-building" Pluto Press, London 2006, nonché W. Carton "Beyond the Kosovo status Question: the Limits to Europe's state-building Efforts".

²⁸⁴ Sul punto si veda ²⁸⁴ I. Dordević, M Filijović "Bankan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems" Faculty of Security Studies, Belgrade University. Gli autori riportano anche l'opinione di Branko Terzić,esperto di politiche energetiche presso la Società di Revisione e Consulenza Deloitte & Touche il quale ritiene, al contrario, che la convivenza dei due progetti sia cosa possibile e che la realizzazione dell'uno non escluda l'altro.

suoi interlocutori e specialmente sulla Serbia, ha suscitato preoccupazioni per la centralità che la Russia ha ottenuto con l'operazione NIS.

Il disappunto della Commissione è chiaro se si leggesse oltre le righe delle laconiche dichiarazioni rilasciate sul punto che si sono limitate a rilevare che “...*Serbia and Russia are sovereign countries, which are not members of the EU, and that it has no comment...*”.

Bisogna altresì rilevare che gli ultimi sviluppi registratisi non sono favorevoli al gasdotto supportato da Bruxelles: nel dicembre 2011 la Turchia e l'Azerbaijan hanno siglato un Memorandum of Understanding per la costruzione del gasdotto Tanap (Trans Anatolian Pipeline) che di fatto sostituisce in territorio turco la funzione del Nabucco, considerato che il gas che trasporterà sarà proprio quello che avrebbe dovuto alimentare la condotta di Bruxelles, proveniente dai campi azeri di Shah Deniz²⁸⁵.

Ciò ha non poche implicazioni per il progetto Nabucco che potrebbe non trovare più senso nel suo tratto turco e, ancora più grave, potrebbe non trovare risorse disponibili al suo impiego, posto che i promotori dell'iniziativa contavano sul gas dei giacimenti azeri.

In realtà la risorsa molto ambito, oltre che ad alimentare il nuovo gasdotto Tanap è stata anche oggetto dell'interesse russo che si è concretizzato nell'accordo de 25 gennaio 2012 tra Gazprom e Socar, la compagnia statale azera.

In base all'accordo gli acquisti e la disponibilità di gas azero per Gazprom sarà raddoppiata dall'anno 2012, passando dagli attuali 1,5 miliardi di metri cubi a 3 miliardi: ciò rende davvero critica la possibilità del progetto Nabucco di presentarsi agli investitori con una posizione credibile posto che la risorsa primaria risulterebbe per la maggior parte esaurita.

Anche i possibili rifornimenti provenienti dall'Iraq, pur ipotizzati nella fase di fattibilità, sono in forte dubbio per il rischio legato alla condizione di stabilità del paese e perchè uno dei maggiori *player* nel campo della ricerca ed estrazione del gas naturale è la russa Lukoil, certo non interessata a supportare progetti concorrenti alle mire di Mosca.

In ultimo, si deve rilevare come la Gazprom abbia proceduto nel gennaio 2008 ad un Memorandum of Understanding con l'austriaca OMV per l'acquisizione del 50% del Central European Gas Hub e del Transit Management Center di Baumgarten che nelle ipotesi dei promotori del Nabucco sarebbe proprio il terminal del condotto: in ogni caso, Gazprom e la Russia saranno presenti nel futuro del progetto europeo.

Tuttavia, risulta altrettanto vero il fatto che l'Unione, in ogni caso, ha un forte potere di

²⁸⁵ Secondo alcuni commentatori tra cui V. Socor della James Town Foundation, il progetto turco-azero non avrebbe implicazioni solo negative anzi potrebbe essere la base in territorio turco per lo sviluppo di un Nabucco meno esteso, meno costoso e più gestibile, concentrato sul territorio balcanico. D'altronde il presidente azero Ilham Aliyev ha definito il progetto “*a direct road from Azerbaijan to Europe*” e “*Azerbaijan's road into the future*”: ulteriori informazioni a http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=38834

penetrazione nel tessuto normativo e regolamentario non solo della Serbia ma anche di tutti i paesi del quadrante balcanico attraverso molteplici mezzi che siano Accordi di Associazione e Stabilizzazione o la stessa Comunità energetica che impone ai membri di far proprio lo standard legislativo europeo.

Dunque, come visto nel secondo paragrafo, chiunque operi nel contesto balcanico deve far i conti con la presenza normatrice dell'Unione che si è altrettanto con forza inserita nell'area attraverso la prospettiva di integrazione subordinata alla condizione dell'acquisizione e alla applicazione da parte dei candidati e, ovviamente, dei membri di un substrato normativo e valoriale di stampo europeo.

A tutto ciò deve altresì aggiungere che importanti novità si stanno profilando a livello europeo nel senso di rafforzare l'Unione e la sua politica energetica, proprio per evitare l'incoerenza delle iniziative che i singoli membri intendono portare avanti.

L'attività svolta e le decisioni che il Consiglio europeo ha preso nel 2011, sulla scorta di quanto stabilito con il Trattato di Lisbona, ha sancito l'implementazione del ruolo di coordinamento della Commissione in tema di accordi energetici.

Già nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la cooperazione internazionale — *"La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere"* del settembre 2011, si rileva la proposta della Commissione di attribuirle un potere di veto avverso gli accordi bilaterali che i membri vogliano intraprendere in lesione degli obiettivi e regolamenti comunitari.

La richiesta si iscrive in un nuovo contesto che prende spunto dal Consiglio Europeo tenutosi nel febbraio 2011 che, nelle conclusioni, afferma la necessità di un coordinamento europeo in tema energetico, invitando i membri a far pervenire alla Commissione entro il febbraio del 2012 i dettagli degli accordi bilaterali intrattenuti con stati terzi e relativi alle forniture di gas naturale, elettricità e petrolio così che Bruxelles, al netto delle informazioni commerciali, potesse diffonderli tra i partners per una conoscenza complessiva del settore e potesse altresì avere un'idea quanto più completa delle attività in essere.

Ciò risulta del tutto inedito e potrà certo rafforzare la posizione della Commissione rispetto ad un passato in cui non aveva un ruolo centrale e spesso era lasciata all'oscuro delle singole iniziative di cui non veniva a conoscenza se non a giochi fatti.

Tuttavia, a ben vedere, queste nuove determinazioni sembrano essere le attuazioni di un principio ciò concordato tra i paesi membri nel citato Trattato di Lisbona²⁸⁶ nel quale alla Commissione viene affidato il compito di occuparsi di politiche energetiche e, nella fattispecie, delle tematiche relative all'approvvigionamento delle risorse.

L'introduzione del principio é particolarmente rilevante se si valutasse l'*iter* con il quale tale nuova competenza é stata introdotta: D. Buchan, infatti, riporta come la formulazione del Trattato sia stato frutto di un intenso lavoro diplomatico delle cancellerie specie di quelle dei Paesi dell'Est Europa che più di altri sentivano la pressione e il ricatto energetico russo e che, conscie della loro scarsa capacità contrattuale rispetto al gigante, hanno così portato la Commissione e, in definitiva, il peso dell'Unione sul campo delle trattative²⁸⁷.

In questo senso é possibile annoverare un episodio verificatosi nel 2010, quando la Polonia stava negoziando con Gazprom un nuovo contratto a lungo termine per la fornitura di gas naturale: la trattativa stava portando Varsavia ad accettare delle condizioni capestro che avrebbero, tra l'altro, violato le norme europee in tema di libero mercato e concorrenza.

A fronte della proteste della Commissione, la Polonia ha invitato Bruxelles a sedersi al tavolo al suo fianco per rinegoziare le condizioni: l'esperienza si é conclusa con un pieno successo, considerato che Gazprom é stata costretta addirittura a consentire l'accesso di terze parti al vettoriamento del gas naturale attraverso il gasdotto Yamal, ha dovuto accettare il diritto di esportare il gas di Gazprom in Germania o di reimportarlo anche attraverso l'uso della condotta in senso inverso rispetto al flusso est-ovest.

Tali concessioni risultano eccezionali non soltanto per la Polonia ma per il principio che si é affermato rispetto al fornitore che deve seguire le regole europee in territorio UE, cosa fino a ieri non del tutto scontata.

Ciò ha un effetto profondo nei confronti dei Paesi membri, anche quelli più grandi, che ora avvertono la possibilità di avvalersi dello strumento comunitario soprattutto in tema di negoziazione di accordi con importanti produttori.

²⁸⁶ Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, i trattati istitutivi non contenevano disposizioni specifiche riguardanti l'intervento dell'UE nel settore dell'energia. Oggi invece il trattato di Lisbona introduce una base giuridica specifica in materia di energia con la creazione dell'articolo 194 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questa innovazione permette in particolare di spiegare nel dettaglio e di chiarire l'azione dell'UE nel settore dell'energia. Pertanto, l'UE è autorizzata ad adottare misure a livello europeo per:

- garantire il buon funzionamento del mercato dell'energia;
- garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
- promuovere l'efficienza energetica;
- promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

²⁸⁷ D. Buchan "Expanding the European Dimension in energy Policy: the Commission's latest Initiatives" Oxford Institute for Energy studies, 2001

Nel Consiglio Europeo tenutosi il 12 settembre 2011, i paesi membri hanno affidato alla Commissione il compito di negoziare direttamente l'accordo per il sistema di trasporto del gas naturale detto Trans-Caspian Pipelines System con l'Azerbaijan e Turkmenistan.

Ciò sottolinea il nuovo protagonismo riconosciuto alla Commissione che potrà agire senza paura di essere intralciata da politiche divergenti provenienti dall'interno dell'Unione e questo darà nuova linfa a tutti i progetti europei in tema di trasporto energetico nel corridoio sud est²⁸⁸, primo fra tutti proprio al progetto Nabucco che aveva visto in un primo momento una battuta d'arresto perché sembrava difficile realizzarlo per via dell'impossibilità di realizzare accordi concreti proprio con Azerbaijan e Turkmenistan dal quale il gas per riempire la condotta dovrebbe provenire.

La Commissione, negoziando per conto dell'intera Unione potrebbe avere un peso che attrarrebbe gli stessi paesi fornitori che sarebbero interessati a contrattare forniture con un mercato così grande²⁸⁹: ciò produrrebbe la reale possibilità di realizzare le progettate infrastrutture di trasporto nel quadrante sud orientale e, d'altro canto, un nuovo potere europeo capace, secondo lo schema classico dell'approccio strutturale, di imporre con il peso del suo mercato anche norme e regole per cui estendere in maniera sempre più ampia gli standards normativi e i principi di diritto unionali al fine di creare spazi di regole e principi sempre più ampi e sempre più integrati.

Appare evidente che, se davvero il nuovo corso che sembra essersi avviato dovesse dare i risultati attesi, si avrebbe un netto rafforzamento delle politiche europee anche nei Balcani e, dunque, nell'ottica della Comunità Energetica, il processo di integrazione dovrebbe avere un percorso più facile.

Tuttavia non sembra il caso di cedere ad un ottimismo forse troppo semplicistico: considerando la congiuntura economica e gli effetti della crisi sui paesi europei, più di una crepa appare aprirsi nel tessuto dell'Unione con lo scivolamento della Gran Bretagna ai margini degli accordi UE successivamente al Consiglio Europeo del dicembre 2011, quando i capi di stato e di governo furono chiamati a trovare una soluzione alla crisi dei debiti sovrani e delle economie di importanti partners.

La velocità con cui si propaga e si sviluppa la crisi finanziaria e, di converso, la molteplicità delle ricette proposte per affrontarla, rende difficile fare supposizioni in merito alla soluzione e agli effetti che questa avrà a livello di *governance*, istituzioni e prospettive di allargamento europeo.

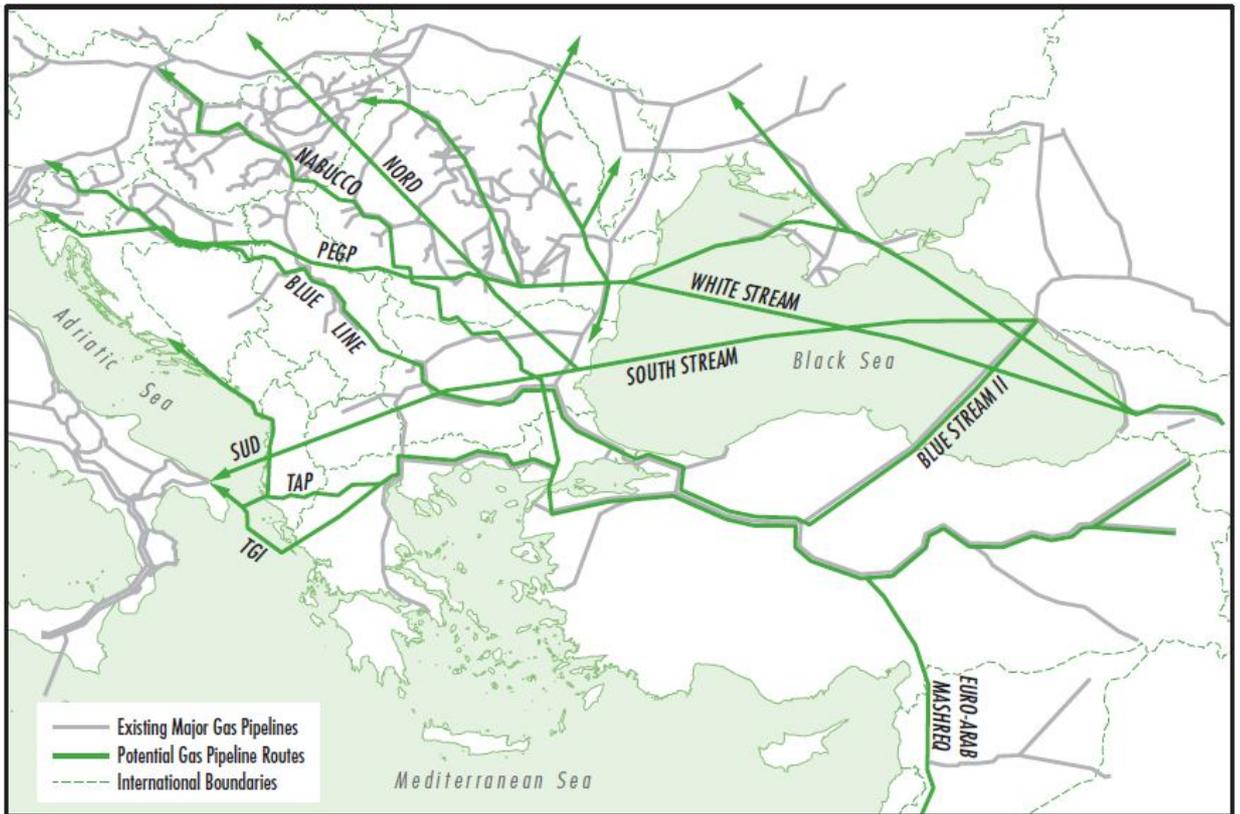
²⁸⁸ Nella proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee che abroga la decisione n. 1364/2006/ce, del 19.10.2011 viene individuato quale prioritario il corridoio meridionale del gas (*southern gas corridor, "sgc"*): trasmissione del gas dal bacino del Mar Caspio, dall'Asia centrale, dal Medio Oriente e dal bacino del mediterraneo orientale all'Unione Europea per aumentare la diversificazione dell'approvvigionamento di gas.

²⁸⁹ Lo stesso Commissario all'Energia Gunther Oettinger ha affermato come nel caso del Caspio gli stessi governi dell'area hanno richiesto di avere la Commissione come controparte negoziale. EU press Release "EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe"

É certo dalle proposte in campo si ricava la volontà di intervenire sul funzionamento della macchina comunitaria e, sempre più spesso, si fa ricorso all'idea di una "Europa ristretta" o "a due velocità"²⁹⁰: risulta evidente che un'Europa ripiegata sui propri problemi e alla prese con un difficile passaggio istituzionale non potrà essere pronta a breve ad un ulteriore processo di allargamento.

Figura 3: Corridoi energetici nei Balcani

²⁹⁰ Sul punto, bisogna però riportare opinioni differenti: secondo molti commentatori, la costituzione di nuclei avanzati di stati che adottano una disciplina nuova o un accordo particolare non sarebbe cosa nuova né distruttiva: al contrario, come avvenuto per l'accordo di Schengen queste azioni fungerebbero da volano attirando gli stati riottosi.



Paragrafo 7). Cooperazione ed Egoismo Irrazionale: vantaggi assoluti e relativi sul percorso dei nuovi corridoi energetici.

Esaminando gli elementi che potrebbero essere ostacolo ad una corretta dinamica cooperativa nell'area oggetto di studio, si deve annoverare anche un altro aspetto che deriva dall'analisi stessa dell'approccio degli attori chiamati a cooperare in un contesto internazionale.

Tale elemento appare ancora più interessante alla luce di quanto appena esposto riguardo le influenze internazionali nell'area.

Di fatti, sarà opportuno esaminare quale logica i paesi dell'area balcanica a fronte degli interessi sul campo, possano seguire ovvero se possano essere più interessati a cogliere vantaggi relativi, ma inerenti alla sola sfera nazionale, o vantaggi assoluti ma condivisi secondo logiche cooperative.

Il fondamento teorico della discussione deve essere ripreso dal confronto tra due scuole di pensiero che si sono esercitate nella valutazione del comportamento e nell'atteggiamento degli stati nelle relazioni e politiche internazionali.

Fondamentalmente, i punti di vista sono riconducibili ai pensatori definiti dalla letteratura come "realisti" che consideravano il sistema internazionale quale sistema anarchico nel quale ciascuno stato deve badare ai suoi interessi e gli "istituzionalisti liberali" che ritengono il sistema

internazionale quale sistema integrato in cui ciascuno può ottenere, su base razionale e per mezzo di istituzioni regolatrici, vantaggi massimi da una cooperazione consapevole²⁹¹.

Percorrendo il pensiero della scuola realista, si giunge alle conclusioni per cui ogni stato è mosso ed è interessato a ottenere dei vantaggi solo per se stesso forte dell'idea che esiste un bilanciamento dei poteri nella sfera internazionale per cui ad un miglior posizionamento di un potere deve necessariamente corrispondere una defezione del potere che lo fronteggia in maniera tale che comunque la comparazione tra questi nuovi assetti deve essere comunque pari al complesso dei poteri esistente in precedenza.

Per l'effetto, gli stati non sarebbero portati a cooperare ma a ragionare in termini relativi poichè ossessionati dalla possibilità che il vantaggio che oggi consegue un alleato potrebbe dimostrarsi nel futuro un vantaggio del nemico, essendo le relazioni tra stati oggetto di possibili mutamenti per cui l'attuale stato "amico" potrebbe tramutarsi, per ragioni di convenienza o per mutamento di regime, in un futuro nemico o competitore. Concludeva Rousseau che "... *As a results states must give serious attention to the gains of partners...*"²⁹².

Al contrario, la scuola liberale suppone che in un contesto cooperativo, gli attori possono raggiungere vantaggi assoluti e di gran lunga più remunerativi eliminando i costi di transazione, scambiando informazioni e dividendosi i compiti da svolgere verso un obiettivo condiviso specializzandosi e mettendo in comune i frutti.

Questo contesto è descritto da R. Keohane nel suo *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* come il caso nel quale le politiche seguite da un governo sono viste dagli altri partners come un aiuto al raggiungimento dei propri obiettivi come il risultato di un processo politico coordinato per il quale la somma dei vantaggi diffusi è sicuramente maggiore di quella che può ottenersi con un approccio diverso.

²⁹¹ Per una disamina delle posizioni della dottrina citata si rinvia per quanto relativo alle posizioni "realiste", a H. Morgenthau, " *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.*" New York 1948; K. Waltz, N. Kenneth : *Theory of International Politics* ". New York, 1979; J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions." *International Security* 1994. Le posizioni degli "istituzionalisti liberali" sono ben rappresentate da A. Stein " *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.*" *International Organization* no 36, 1982; K. Oye " *Cooperation Under Anarchy*" Princeton, NJ: Princeton University 1982, S. Krasner, " *International Regimes.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983; R. Keohane, " *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*". Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994; R. Keohane, " *Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War.*" In David A. Baldwin (ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.* New York: Columbia University Press, 1993; R. Keohane, J. S. Nye. : *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston, MA: Little, Brown and Company 1997; R. Keohane, J. S. Nye. " *Power and Interdependence Revisited.*" *International Organization*, no. 41/4 1987.

²⁹² D. Rousseau " *Relative or Absolute gains: beliefs and behavior in International Politics*" University of Pennsylvania, Philadelphia 1999, nonché J. Grieco " *Anarchy and Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institution*" in *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by D.A. Baldwin New York, Columbia University Press, 1993

Tuttavia, lo stesso Keohane é pronto da ammettere che, seppur il suo sembri essere l'approccio più razionale, molto spesso la cooperazione non é un risultato spontaneo considerato che, in effetti, gli stati seguono spesso un *irrazionale egoismo*²⁹³.

L'autore Klimov²⁹⁴ ha applicato questa categoria al caso balcanico e nella fattispecie alle dinamiche cooperative in tema di energia e trasporto, domandandosi il perché delle difficoltà che nel campo si riscontrano.

A ben vedere, il principale motivo dell'atteggiamento poco cooperativo sarebbe dato dalla coscienza che i *players* dell'area hanno relativamente all'importanza che i corridoi energetici di cui si é fatta menzione hanno per i proponenti. Valutata la posizione strategica dei Balcani e l'essenzialità dell'area quale zona di transito, la letteratura citata arguisce che i governi del quadrante vogliono trarre ciascuno in massimo rendimento per se stessi, di fronte ad una occasione di centralità geostrategica forse ritenuta irripetibile.

Di fatto la costruzione delle reti di trasporto energetico possono giocare un ruolo fondamentale nella economia di qualsiasi zona e di quella balcanica in particolare, tanto importante da poter essere paragonato ai programmi di rilancio dell'economia americana dopo la grande depressione degli anni trenta²⁹⁵: per l'effetto, le politiche dei singoli stati sarebbero orientate ad ottenere il massimo risultato solo per se stesse²⁹⁶.

A ciò si aggiungerebbe anche un substrato storico che porta i Balcani ad essere particolarmente divisi in ragione di rivendicazioni di prevalenza che ciascun attore ha da sempre interiormente coltivato, anche attraverso dottrine specifiche, forse non del tutto sopite²⁹⁷.

I casi in cui si é rilevata l'esistenza di questo atteggiamento, relativamente alle vie di trasporto, sono numerosissimi²⁹⁸: uno tra tutti riguarda l'atteggiamento greco di fiera avversione al

²⁹³ R. Keohane, "After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy". Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994

²⁹⁴ B. Klimov, "Geopolitics vs. Globalization in the Balkans: the new Rivalries in the energy and transport sectors" Central European University – Budapest 2003

²⁹⁵ The Place of the second bridge over the Danube in the Bulgarian-Romanian Relations articolo disponibile al sito <http://www.omda.bg/eng/news/comment/brige1307.htm>

²⁹⁶ I. Dordević, M. Filijović "Bankan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems" Faculty of Security Studies, Belgrade University

²⁹⁷ L'autore Klimov già in precedenza citato fa riferimento alle idee relative al sogno nazionalista che ha accompagnato il progetto di una "Grande Grecia", "Grande Albania", "Grande Serbia" teorizzata da I. Garasanin con al sua Nacertanje del 1844, "Grande Bulgaria"; si vedano sul punto "Bulgarian National Doctrine: Program for Preservation and Spiritual Unification of the Bulgarians around the World"; S. Bojadzhiev "The Decline of Serbian Nationalism: from Ilia Garashanin to Slobodan Milosevic – the Death of Nachertanie"; 120 years San Stefano – a map of Bulgarian lands; V. Georgiev "Nationalism in the Balkans" Central European University, Budapest

²⁹⁸ Oltre a quello che si riporta nel testo, B. Klimov, nel suo già citato "Geopolitics vs. Globalization in the Balkans: the new Rivalries in the energy and transport sectors" riporta il caso dello "scontro" tra Bulgaria e Romania per il posizionamento del secondo ponte sul Danubio sul percorso del Corridoio IV, così come del caso della difficile apertura e posizionamento di nuovi varchi di frontiera tra Bulgaria e Grecia. Sul punto si veda anche Y. Gancheva: The Second Danube Bridge: Where is the problem actually? Institute of Market Economy, 2003; G. Dimitrova "The Road to Europe: the Symbolic Economy of Self-Representation in the Balkans" IRES Dept. Central European University,

Corridoio di trasporto VIII previsto tra le priorità europee e che dovrebbe collegare il porto di Brindisi con le coste albanesi, terminando poi sul Mar Nero in corrispondenza del porto bulgaro di Varna.

Poiché esclusi da un beneficio diretto, il governo greco ha proposto la costruzione di una via alternativa sul tracciato dell' antica *Via Egnatia* costruita dai romani sul percorso tra le attuali Durazzo e Istanbul.

La Grecia temeva che il Corridoio VIII avrebbe potuto tagliare fuori dalle direttrici dei trasporti i suoi porti, Salonico tra tutti, che sarebbero stati ridotti a ruoli marginali: per l'effetto, anche utilizzando il suo ruolo di membro UE la Grecia ha condotto una politica ostativa rispetto al progetto che, nella logica regionale, avrebbe invece un grande e positivo impatto sulla dotazione infrastrutturale di un'area sostanzialmente priva di efficaci vie di comunicazione²⁹⁹.

Tuttavia, bisogna riferire che nella teoria istituzionalista liberale, verificato l'atteggiamento non sempre automaticamente cooperativo degli stati, esiste un ruolo fondamentale per le istituzioni che dovrebbero mediare e creare regole comuni dalle quali trarre le ragioni della collaborazione sicché l'irrazionale egoismo possa trovare un efficace margine e gli sforzi di ciascuna entità convogliati verso obiettivi condivisi.

L'esempio della costruzione europea, con i limiti di un lavoro ancora incompiuto, é un modello al quale si avvicina, come detto, il concetto e l'operatività della Comunità Energetica che proprio basandosi sulle istituzioni e sulle regole condivise ha tentato e tenta di superare le logiche egoistiche e gli orizzonti limitati al vantaggio relativo.

Tuttavia, non sarebbe completa l'analisi del tratto relativo alle possibili dinamiche ostative al corretto impianto e funzionamento del progetto di Comunità energetica se non ci si ponesse la domanda in merito all'esportabilità, quali proposta di sintesi e soluzione di conflitti, di modelli, come quello europeo, costituitisi in altre esperienze e momenti storici.

Il tema è stato affrontato con esiti diversi da diversi autori che hanno, alcuni negato del tutto, altri sostenuto senza riserve la possibilità di replicare modelli di *governance* che hanno avuto successo nella composizione di tensioni³⁰⁰.

Budapest, 2003; A. Hristakoudis "*Bulgarian-Greek Cooperation in the Sphere of Transport Infrastructure*" International Relation no. 3, 2001

²⁹⁹ A.S.Walden "*Greece and the Balkans: Economics Relations*" in "Greece and New Balkans: Challenges and Opportunities" edited by H.J.Psomiades, A. Gerolymatos, Pella Publishing Company, New York, 1999, nonché A. Kola "*Corridor Eight: Dreams and Interest*" nonché E.C. del Re "*Corridor VIII: Realization, Financing, Works, Impact*" Roma, 2003

³⁰⁰ Sul tema si rimanda a S. Mameli "*Le gestione delle diversità etno-nazionali e culturali. Riflessioni sulle prospettive di applicabilità di modelli di integrazione europeo-occidentali al contesto balcanico*" 2009.

Come spesso è dato osservare, una via prudentiale sarebbe quella da preferire, sottolineando come ogni situazione presenti delle peculiarità per cui ogni approccio deve necessariamente modellarsi sulla situazione di fatto.

Per l'effetto, ciò che si può certamente mutuare dall'esperienza è l'approccio che politiche precedentemente utilizzate hanno prodotto, facendo tesoro dell'osservazione e analisi dei punti di forza e di debolezza manifestatesi.

Per cui, se è vero che l'idea di fondo che anima la Comunità è quella che ha costruito e fin ora garantito lo spazio di pace europeo, si deve verificare che la tensione di sintesi in istituzioni sovranazionali che avrebbe la funzione di unificare le prospettive e mettere in comune problemi e soluzioni tra entità giuridiche e nazionali nel passato nemiche, deve scontrarsi con un presupposto e un livello che, a priori, deve funzionare.

Infatti, se la logica di sintesi in istituzioni sovraordinate non voglia tradursi in un vuoto esercizio di retorica diplomatica deve garantirsi la unità nazionale delle diverse entità che al livello sovranazionale accedono.

A ben vedere, i problemi più gravi nel contesto balcanico si verificano proprio a livello statale in quanto i diversi gruppi etnici che nel passato sono arrivati a combattersi sanguinosamente, tendono a riconoscersi piuttosto nel gruppo etnico che nella nazione: il passaggio da una dimensione etnica ad una civica a livello delle singole unità statuali costituisce dal processo di frammentazione balcanico, rappresenta una condizione utile, se non necessaria, al corretto funzionamento di una struttura internazionale.

Non è un caso se, come ampiamente riferito, il Kosovo, nel quale la tensione tra identificazione etnica e identificazione civica segna nettamente il vantaggio del primo sentire rispetto al secondo, è uno dei nodi principali per la soluzione di molte dinamiche negative regionali che impattano sui livelli sovranazionali della cooperazione e della *governance* complessiva dell'area.

Il rafforzamento del senso civico³⁰¹ di appartenenza ad una identità nazionale è presupposto necessario a che lo stato possa evolvere in forme più complesse di interazione sullo scenario

³⁰¹ Le politiche che la dottrina suggerisce al fine di addivenire alla composizione di società divise nel senso di una polarizzazione sulla base etnica e spesso sollecitate in tal senso da una classe politica che ritrova la sua legittimazione esacerbando tali diversità, sono politiche basate sulla suddivisione del potere (power sharing) per cui tutti i soggetti e gli attori sociali possono essere ricompresi nella gestione del potere così che il sistema possa essere percepito da tutti accessibile, legittimo e giusto: si rinvia sul punto a A. Lijphart "The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands", 1976; A. Lijphart "Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice" 2007 D. Horowitz, "Ethnic Groups in Conflict", 2001; R. Lapidoth "Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts" Institute of Peace Press, Washington DC, 1997; S. Noel "From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies (Studies in Nationalism and Ethnic Conflict)", 2005.

internazionale, fino al raggiungimento di strutture articolate, quali le forme di *governance* istituzionale avanzata sul modello europeo.

Un altro grande tema deve essere citato nel novero di quelle dinamiche che possono ostacolare la Comunità: la crisi finanziaria degli ultimi anni ha seriamente posto interrogativi sui modelli affermatasi sul finire del secolo scorso e, dunque, potrebbe avere diretti effetti sulla situazione, anche della stabilità, regionale.

Tuttavia, per la grande connessione della materia con le questioni relative gli investimenti e le stesse logiche di mercato che sono l'oggetto principe della proposta della Comunità energetica ai paesi membri, s'intende rinviare la trattazione del punto al seguente capitolo.

CAPITOLO QUARTO

La Comunità Energetica e le prospettive di cooperazione regionale nell'era della crisi globale: mercato, popoli e sogno europeo.

Sommario: *Paragrafo 1*). I primi cinque anni di attività nella Comunità Energetica: attuazione degli standard normativi e infrastrutturali: politiche di azione. *Paragrafo 2*). Possibili effetti sul processo di stabilizzazione e cooperazione nel contesto della crisi finanziaria mondiale: mercato, tariffe investimenti e protezione sociale. *Paragrafo 3*). Il sogno europeo comincia a vacillare?

Paragrafo 1). I primi cinque anni di attività nella Comunità Energetica: attuazione degli standard normativi e infrastrutturali: politiche di azione

Nell'ultima parte del precedente capitolo è stato evidenziato come attraverso un serio ed efficace processo di cooperazione sia possibile raggiungere vantaggi più complessivi rispetto a quelli possibili ad un singolo stato.

L'idea basilare che anima il progetto della Comunità Energetica, come ampiamente descritto, si basa su questo assunto e lo persegue attraverso politiche specifiche.

Definire gli obiettivi e valutarne la realizzazione potrebbe tuttavia non essere sufficiente ad un'analisi che voglia considerarsi davvero esaustiva, poiché si ometterebbe di riflettere sugli stessi obiettivi, sulla loro congruità rispetto alle peculiarità dell'ambiente in cui si propongono e sulle loro capacità di risolvere effettivamente i nodi da sciogliere.

La presente sezione, dopo un esame della situazione attuale dell'implementazione del percorso comunitario, tenta di avvicinare i temi relativi alla struttura, anche ideale, alla quale attingono le *policies* messe in campo: nella fattispecie, uno dei punti focali riguarda la definizione e il concetto stesso della mercato energetico comune e libero che si vuole creare nell'ambito balcanico e le eventuali implicazioni che questo porterebbe con la sua attuazione nel contesto peculiare influenzato, oltre che da elementi interni, anche da fattori economici e finanziari internazionali.

Se è vero che molti sono gli ostacoli alla concretizzazione di questo progetto, è altrettanto vero che, specie negli ultimi anni, tale via appare essere stata imboccata con grande decisione ed è lecito pensare che, indipendentemente dalle "date obiettivo" poste, alcuni elementi di queste politiche possano trovare attuazione con eventuali effetti sulle dinamiche dell'area.

Negli scorsi decenni, riprendendo anche autori classici, sono risorte molte teorie che vedono nel mercato, e solo nel mercato, la soluzione e la regolazione di ogni processo, non solo di scambio;

il successo di questa visione, anche nella logica degli attuali processi e dinamiche di crisi, non sembra *tout court* accettabile.

Esiste il mercato è vero, ma deve esistere anche un ruolo di regolazione del mercato che le istituzioni devono assumere attraverso leggi e regolamenti condivisi: laddove ciò non succede, si aprirebbe lo spazio per tensioni causate da dinamiche diverse rispetto quelle dell'interesse e del vantaggio diffuso.

Questo, in un sistema comune quale è il sistema di mercato, provocherebbe distorsioni e frustrazioni fino a causare il fallimento sistemico poiché, evidentemente, l'assetto definito non garantirebbe tutti gli attori coinvolti.

Il presupposto per un mercato giusto e funzionale appare quello di una regolamentazione che possa conseguire e amministrare, anche distribuendoli, vantaggi generali; se così non fosse, un approccio cooperativo non avrebbe nessuna possibilità di radicarsi, scacciato dalla necessità di ciascuno di garantirsi il miglior risultato per sé.

Se il mercato comune dell'energia è l'ambiente in cui ricreare le condizioni per una ricomposizione dell'area balcanica nell'ottica funzionalista come è nell'idea della Comunità Europea, diventa necessario valutare anche quale tipo di mercato si sta costituendo.

Il 24 ottobre del 2011, la Comunità Energetica del Sud Est Europa ha compiuto il suo quinto anniversario: l'occasione ha dato spunto per una serie di valutazioni ed esami sullo stato dell'arte attraverso dichiarazioni dei protagonisti, rapporti della Commissione e del Segretariato della Comunità Energetica.

Il Commissario europeo all'energia, Günther Oettinger, ha avuto modo di riportare il suo compiacimento affermando: "...*The Energy Community has proved to be an appropriate framework to boost business and favour sustainable growth. Now comes the time for the full implementation of the regulatory and legal framework set by the Community. When fully implemented it will ensure that citizens and companies benefit from fair competition on energy markets and are protected against unexpected power cuts...*"³⁰².

Oltre gli aspetti celebrativi, quanto riportato delle dichiarazioni del Commissario Oettinger mette in luce che il primo bilancio della Comunità, a metà del suo percorso³⁰³, presenta quanto meno un elemento di incompiutezza, dato che il Commissario si augura una implementazione

³⁰² European Commission - Press Release Energy Community – “Five Years Of Regional Cooperation” Brussels, 21 October 2011.

³⁰³ Il Trattato stabilisce la data del 2016 quale termine convenzionale della vita della Comunità Energetica: in realtà, e' già cominciata la discussione per prolungare questa previsione. La decisione dovrà essere adottata dall'unanimità dei sottoscrittori. Sul punto il Consiglio europeo sull'energia del 25.11.2011 ha lanciato ufficialmente l'idea di estendere l'efficacia del Trattato oltre il 2016.

dell'acquisizione del quadro normativo europeo che, come si vedrà, sembra aver raggiunto qualche risultato solo sul versante della recezione formale delle norme.

In effetti, considerando il difficile punto di partenza, molti ostacoli restano sul cammino di una piena realizzazione degli ambiziosi obiettivi comunitari.

La Commissione, nel suo Rapporto sullo stato della Comunità del marzo 2011³⁰⁴, definiva gli obiettivi della Comunità di portata nazionale, regionale e paneuropea.

Nei primi anni dello svolgersi delle sue attività, infatti, la Comunità avrebbe dovuto implementare il mercato energetico nazionale di ciascun partecipante, favorendo la ricezione di norme che ne assicurassero la trasparenza, la stabilità e la certezza di funzionamento.

Raggiunte tali finalità, sarebbe stato dunque possibile integrare i mercati regionali in un mercato unico basato su norme e principi di funzionamento comuni e capace di garantire trasferimenti transfrontalieri anche nell'ottica di una più efficace sicurezza energetica, attenzione ambientale e sensibilità ai temi sociali.

Obiettivo finale e di lungo periodo sarebbe quello di fondere il mercato regionale balcanico con quello europeo con il duplice scopo di garantire il funzionamento e la stabilità del mercato sud orientale e, contemporaneamente, di rafforzare il mercato europeo che giungerebbe ad abbracciare dimensioni inedite e tali da renderlo competitivo ed attrattivo a livello mondiale.

La stessa Comunicazione della Commissione "*Energy 2020-A strategy for Competitive, sustainable and secure energy*" identifica la Comunità quale fattore chiave nella logica del rafforzamento della dimensione energetica esterna dell'Unione e nella relazione coi i paesi vicini: il recente ingresso nella Comunità della Moldavia nel 2010, dell' Ucraina nel 2011 e, quale parte osservatrice, dell' Armenia rafforza tale idea e la rilevanza della Comunità³⁰⁵.

Nella prospettiva della Commissione, il caso della Comunità è visto come una "*success story*"³⁰⁶: secondo Bruxelles, la Comunità nei suoi primi cinque anni è divenuta una organizzazione

³⁰⁴ Commissione Europea "Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty" Brussels 10.03.2011

³⁰⁵ Con l'ingresso dell'Ucraina e della Moldavia il mercato a cui si rivolgono le politiche della Comunità è praticamente triplicato: se la popolazione prima coinvolta era di circa 26 milioni di abitanti ora si arriva a circa 73 milioni. Inoltre l'ingresso dell'Ucraina ha portato alla Comunità anche un vantaggio strategico considerando il ruolo centrale del paese nelle dinamiche della trasmissione e passaggio del gas naturale: in una prospettiva più ampia si deve valutare che nel futuro ai gasdotti provenienti dalla Russia e alle attività di distribuzione interne si dovranno applicare regole derivate dall'acquisizione dei regolamenti europei. Il contatto tra due visioni così diverse provocherà senz'altro interessanti dinamiche di cui forse le prime avvisaglie si sono avute nell'episodio riferito nel precedente capitolo relativo alla negoziazione del nuovo contratto di fornitura tra Gazprom e la Polonia. Altresì rilevante è il considerare che la Georgia ha richiesto di accedere alla Comunità come membro e i negoziati vanno avanti con la Turchia. La posizione e la sensibilità di questi due paesi nel loro contesto sono evidenti, come evidenti sono le implicazioni che l'accesso di queste due entità produrrebbe sulla valutazione internazionale della Comunità e dei vantaggi strategici in potenza conseguibili.

³⁰⁶ Commissione Europea "Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty" Brussels 10.03.2011

completa e matura nel suo funzionamento istituzionale, creando solide premesse per una corretta dinamica di scambio di buone pratiche e di collaborazione tra i paesi sottoscrittori.

Altresì viene rilevato come la stessa estensione della Comunità a nuovi membri rappresenti un elemento di grande successo, considerando che l'effetto di *spillover*, fattore determinante nel contesto di un esperimento funzionalista quale la è Comunità, si sarebbe verificato sia in senso spaziale, con l'allargamento del progetto a nuovi attori, sia in senso tradizionale, ovvero con l'estensione dell'ambito di azioni a temi paralleli a quello energetico.

Di fatti, come già detto nel primo capitolo, con il *Memorandum of Understanding on Social Issues*, le parti hanno inteso prendere in considerazione l'aspetto sociale della loro interazione, impegnandosi a curare i temi relativi alla tutela del lavoro, alle fasce più deboli e alle aspettative relative al miglioramento della condizione di vita delle popolazioni.

All'uopo, ciascuna parte, ad eccezione di Ucraina e Moldavia che per ragioni temporali legate al loro recente ingresso stanno completando tale pianificazione, ha preparato un Social Action Plan con il quale ha messo in evidenza quali politiche perseguire per il raggiungimento degli obiettivi specifici in materia.

In realtà, il richiamo ad aspetti relativi agli effetti sociali appare davvero corretto: si è già detto della stretta relazione tra sviluppo umano e disponibilità di energia per cui esisterebbe un rapporto tra l'istituzione del modello di mercato proposto dalla Comunità e la sfera sociale, non solo per gli esiti che la formulazione dei prezzi formati con logiche di mercato possono avere sulle fasce più deboli in un contesto, quale quello balcanico, caratterizzato, in molti casi, da prezzi bloccati e garantiti.

La Comunità è in alcuni casi il referente per i più importanti *donors* internazionali che hanno condiviso qualche idea progettuale elaborata.

World Bank, l'agenzia americana USAID, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, KfW, la stessa Unione Europea sono impegnati con ingenti capitali nelle opere di adeguamento tecnico e infrastrutturale della regione: lo stesso budget comunitario è finanziato per il 98% dall'Unione Europea³⁰⁷.

Tuttavia, come meglio si vedrà in seguito, non altrettanto successo si è registrato dal punto di vista di attrazione di investimenti privati che risultano, nel settore, modesti se non del tutto assenti almeno in alcuni contesti.

³⁰⁷ La somma in questione è pari a 3.312.400 per l'anno 2011: l'Unione dal 2009 ha istituito uno specifico fondo IPA Regional Programme: vedi Commissione Europea "Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty" Brussels 10.03.2011

Inoltre, molti paesi hanno visto crescere negli ultimi anni il proprio indebitamento rispetto al prodotto interno lordo e, per conseguenza, ciò ha comportato una severa diminuzione dei margini di manovra sia da un punto di vista di politica monetaria, sia sul piano degli investimenti.

Dunque, se il versante della disponibilità del capitale privato risente della crisi internazionale, determinando una mancanza di liquidità, anche i bilanci pubblici soffrono sempre più determinando un possibile e generale rallentamento o sospensione degli investimenti.

Tra l'altro, non deve escludersi il fatto che della crisi potrebbero risentire anche i *donors* internazionali che hanno manifestato interesse a partecipare nei progetti infrastrutturali: a fronte delle difficoltà europee e statunitensi, le banche e le agenzie da sempre vicine più all'area potrebbero trovarsi nella situazione di essere costrette ad allocare le risorse diversamente.

Si può tuttavia constatare che la Comunità appare essere stata efficiente nell'identificare le priorità strategiche della regione attraverso l'individuazione dei progetti prioritari quali quelli relativi alla interconnessione transfrontaliera la cui insufficienza è reputata una delle primarie cause di ostacolo ad una efficace struttura regionale.

Il Consiglio dei Ministri della Comunità del 2010 ha sottolineato questi aspetti e di fatto ha sviluppato dei concetti autonomi relativi alla regione per esempio nel campo della distribuzione del gas naturale attraverso il progetto del cosiddetto "Energy Community Gas Ring"³⁰⁸ che, supportato

³⁰⁸ Nello studio commissionato dalla Banca Mondiale e intitolato "The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe" in merito agli obiettivi del Gas Ring si legge "Coordinated development of transmission infrastructure will benefit all of the markets in the region (most of which are individually tiny potential gas markets by European standards) by making it possible to achieve economies of scale. The concept of the Energy Community (EC) Gas Ring provides a vision for such development. The ring would deliver a large number of benefits and enhanced regional economic and technical cooperation, including

- aligning naturally with the principles of the Stability Pact for Southeast Europe
- establishing physical infrastructure to enable the realization in the gas sector of the aims of the Energy Community Treaty
- creating strong practical economic incentives for countries currently without gas to implement the terms of the Energy Community Treaty with respect to gas (which otherwise would be a "paper exercise")
- enabling the pipeline infrastructure to be sized just large enough to deliver gas to the initial anchor loads (which may be along a linear configuration prior to completion of the ring)
- enabling incremental development of transmission capacity with each additional injection point, as and when required to serve subsequent growth in demand
- combining the demand of seven regional markets (including six main cities)
- directly linking seven SEE gas markets with the gas markets of four European Union neighbors—Bulgaria, Greece, Hungary, and Romania
- delivering gas deep into currently ungasified areas
- enabling flexibility in the development of SEE regional transmission infrastructure with respect to major proposed pipeline developments, such as Nabucco, the Turkey-Greece-Italy pipeline, the trans-Adriatic pipeline, the Georgia-Ukraine-European Union-White Stream-pan-European gas pipeline..."

Tuttavia, quando vengono analizzate le fonti di capitale a cui attingere per la realizzazione dell'opera, pur prevedendo l'intervento di capitale privato si considera l'ingresso di tali fondi solo nella fase successiva, mentre quella relativa alle infrastrutture resterebbe a carico dei *donors* internazionali "...Gas transmission infrastructure is essential, and can play a vital catalyzing role in increasing gasification in the SEE markets. Development of regional transmission infrastructure fits well within the aims and objectives of the Stability Pact. In the energy sector, the EC Treaty is an important part of the Stability Pact. But without physical transmission infrastructure to allow gas to be delivered to the markets of Southeast Europe, even the full implementation of the requirements of the EC Treaty will not bring any tangible benefits to the people in markets currently unserved by gas. Therefore, there is a major potential role for

dalla Banca Mondiale e KfW, si propone di risolvere i problemi dell'area nello scambio intraregionale e della sicurezza dell'approvvigionamento.

Bisogna riferire che nella definizioni di tali progetti e priorità sono molto presenti le istituzioni internazionali tanto che spesso queste proposte sono sentite dalle comunità locali quasi come imposizioni.

Lo studio del GAP Institute "Energy Projects in Kosovo"³⁰⁹ del settembre 2011 mette in luce come i progetti per la realizzazione di due nuove centrali (Kosova e RE) di produzione energetica da lignite sono avvertite come strumenti non adeguati alla situazione kosovara già alle prese con problemi di natura ambientale, generate dall'attuale modello produttivo basato su detta fonte fossile.

È vero che tale combustibile è disponibile nell'area ma quanto proposto non sembra una soluzione praticabile per i costi ambientali e ancora di più perchè, riporta il citato studio, risponderebbe a interessi specifici portati avanti dalle Istituzioni internazionali che approfitterebbero della scarsa capacità di resistenza del governo kosovaro a farsi imporre tali soluzioni.

Gli autori del GAP Institute di Pristina, inoltre, denunciano il fatto che nessuna alternativa al carbone è stata valutata quando, al contrario, secondo i criteri di valutazione dei progetti che la stessa Banca Mondiale si è data con il "Strategic Framework for Development and Climate Change", gli investimenti sul carbone sarebbero possibili solo se solo ultima *ratio*, e se ogni altra soluzione risulti non praticabile dopo un attento processo di valutazione.

public financing of transmission to kick-start the increased gasification of Southeast Europe. Institutions that would be expected to take an interest in financing gas transmission in the region include the World Bank, KfW Entwicklungsbank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, and the European Union. Furthermore, these international institutions and donors are in the best positions to manage the country risk with the involvement of such organizations as the Multilateral Investment Guarantee Agency. Power plants clearly will be required to provide the large, up-front, high load factor demands that are necessary to make investments in transmission economical and bankable. The updated GIS shows economic potential for several thousand megawatts of gas-fired combined-cycle plants in the region, under some likely scenarios in the next few years. Many private sector generation companies are highly experienced in the development of such plants, and there are well-established business models for independent power plants. This is an area suitable for private financing, possibly with some financial involvement of such institutions as the European Bank for Reconstruction and Development (which can lend or take an equity position in such investments) and the International Finance Corporation (the private sector arm of the World Bank). Gas distribution infrastructure can be developed only when the transmission infrastructure is in place. Distribution-connected customers are far more numerous than are transmission-connected customers (such as power stations); and individually, they are much smaller. Their load tends to buildup more gradually over time, as gas penetrates new markets. Distribution is very suitable for private sector investment, as a number of countries have shown. But distribution development needs a suitable regulatory model, typically involving concessions to provide investors with confidence that they can earn a return on their up-front capital investments. Regulatory models exist for concession licenses (three countries in the region have private distribution licensees/concessionaires) designed to provide developers with a financial incentive actually to invest in the distribution network and connect new customers at an agreed rate over time. Leveraging private sector financing in those parts of the system where the private sector is best able to contribute will enable scarce public sector financing, together with donor support, to be focused on the remaining areas..."

³⁰⁹ N. Sinani, A. Demi disponibile al sito <http://www.gapinstitute.org/repository/docs/EnergyProjectsInKosovo.pdf> settembre 2011

Secondo la fonte citata ciò non è avvenuto ed anzi si è proceduto ad escludere dal *Project Steering Committee*, istituito dall'ex Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU, S. Jessen-Petersen, ogni rappresentanza di associazionismo e società civile che avrebbero potuto così avere accesso diretto alle informazioni e voce in capitolo.

Bisogna altresì considerare che gli allarmi lanciati nel report citato avrebbero un maggiore risonanza al solo richiamare le esperienze simili nel resto del mondo.

Alla recente conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Durban nel dicembre 2011, si è evidenziato il fallimento delle politiche della Banca Mondiale nel proprio programma di sostegno al carbone, portando ad esempio concreto la realizzazione della centrale a lignite di Limpopo nel Sud Africa.

Il gruppo di esperti che ha ispezionato l'area ha riportato livelli di inquinamento molto elevati, aggravati dal fatto che la maggior richiesta di combustibile ha indotto un maggior sfruttamento delle miniere e, dunque, ulteriore distruzione ambientale e contaminazione dell'acqua.

Il progetto africano risulta del tutto in linea con quello proposto nel Kosovo ed è lecito pensare che i risultati non sarebbero molto diversi³¹⁰.

Tuttavia, dal punto di vista normativo, sono stati registrati positivi esiti del processo di recezione *formale* dell'*acquis* comunitario che rappresenta il sub-strato normativo sul quale la Comunità si poggia.

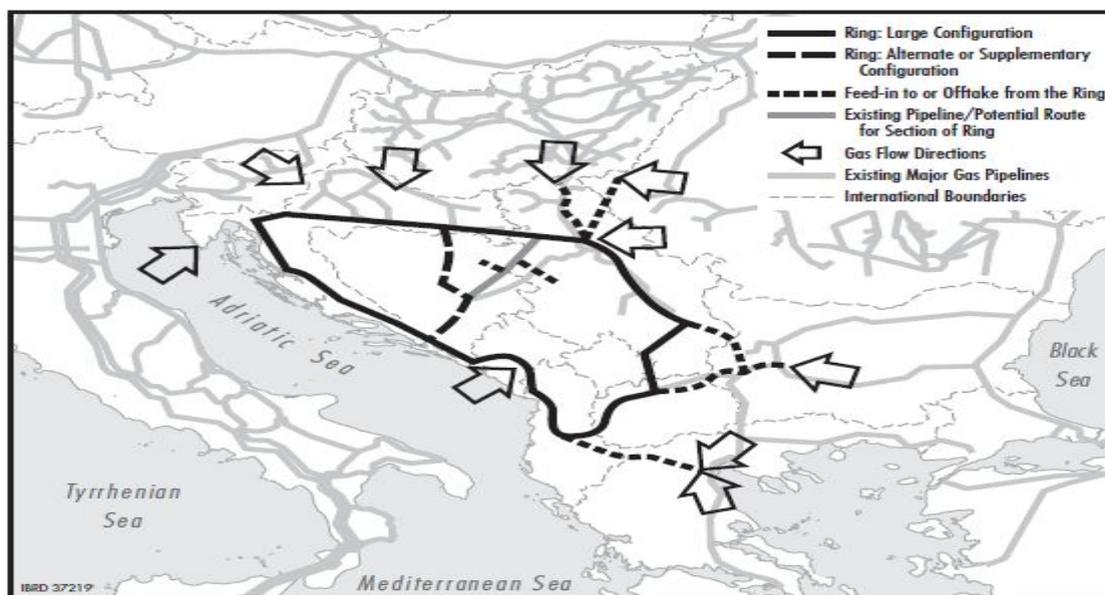
Nel recente Consiglio del 5 ottobre 2011³¹¹, inoltre, i rappresentanti degli stati firmatari hanno deciso di implementare il Trattato modificandolo nel senso di recepire, quale obbligo dei membri della Comunità, il c.d. "Terzo pacchetto energia" promosso dalla Commissione nell'agosto 2009 e consistente in un insieme di misure contenenti disposizioni che vanno a modificare l'assetto normativo relativo al mercato interno europeo dell'energia con lo scopo di rafforzarne l'integrazione e migliorarne il funzionamento attraverso cinque misure normative (regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alla infrastrutture di trasmissione / trasporto).

³¹⁰ J. Xarra "Energy Lesson for Kosovo from South Africa" <http://www.balkaninsight.com/en/article/energy-lesson-for-kosovo-from-south-africa> febbraio 2012.

³¹¹ Decision Of The Ministerial Council Of The Energy Community DI2011lo2lmc-Eng: "Decision on the implementation of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty", Chisinau 05.10.2011: vedi anche Energy Community "Implementation Plan: Structured Approach to Transposing the 3th Package in the Energy Community. Explanatory Note", allegato 1 al PHLG del 14.12.2011.

Fig.1 Il “gas ring”

Map 4 Concept of the Energy Community Gas Ring in the Regional Context



Sources: World Bank, compiled with reference to GIE, WinGas, and other published pipeline maps.

Tale aspetto risulta essere in linea con un corretto approccio all’adeguamento normativo della Commissione e sottolinea una volontà collaborativa dei membri della Comunità.

Tuttavia, si deve sottolineare che il processo di recepimento ha visto un’ accelerazione soltanto in tempi recenti: nel suo Rapporto Annuale 2011 sul processo di implementazione dell’Acquis, il Segretariato, “guardiano” del Trattato, ha registrato progressi significativi in tal senso solo nel periodo 2010-2011, tanto da poter definire questo come “*reinassanse period*”³¹².

Difatti solo negli scorsi anni si è ridotto il *gap* che alcuni stati membri avevano rispetto agli altri più avanzati, tra cui si annovera la Croazia che, anche per la sua prossima integrazione nell’Unione, presenta elevati standards di avvicinamento alla legislazione EU.

Tra il 2009 e il 2011, dunque, si sono registrati processi di riforma legislativa in Moldavia, Montenegro, Serbia e Kosovo: altri paesi quali Albania e Ucraina, di converso, hanno iniziato il processo di adeguamento della normativa in materia elettrica, così come la Bosnia-Erzegovina, anche sulla scorta del Accordo di Stabilizzazione e Associazione del 2011.

Tuttavia tali sforzi non sono ancora sufficienti; l’attuale situazione della Comunità ha fatto registrare uno scollamento tra quello che è il processo di adesione e recezione formale alle

³¹² Energy Community Secretariat “Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community” 1 September 2011

normative di derivazione europea e una effettiva traduzione in senso operativo delle stesse norme.

Il Consiglio dei Ministri della Comunità riunito a Skopje nel settembre 2010 ha di fatto evidenziato il problema: nelle conclusioni si legge infatti che “...*the [implementation] progress is mitigated by the lack of transposition of certain elements, or the lack of implementation and application of these elements in practice. Thus, the Ministers expressed their concerns that the demonstrated political will is not sufficiently followed by concrete actions in the form of legislative work. Further, the formal transposition needs additional efforts for actual implementation and enforcement...*”

Esisterebbe, dunque, un processo formale adempiuto che però non si traduce nella effettiva incisione delle norme nella quotidiana operatività del settore: tale aspetto è confermato anche dal Report della Commissione 2011 sullo stato della Comunità nonché dal Report del Segretariato sull'implementazione dell'*acquis*³¹³.

La formale accettazione di strumenti normativi che non vengono poi applicati e tradotti nella normazione secondaria e dei regolamenti che si applicano meglio alle situazioni contingenti, di fatto frustrano ogni possibile operatività e concreto raggiungimento degli obiettivi comunitari volti ad introdurre elementi di funzionamento del mercato.

Nessun miglioramento preventivato potrà essere davvero raggiunto senza una vera attuazione di principi altrimenti solo proclamati: di fatti, fatta eccezione per il processo di unbundling legale che vede una attuazione generale con la suddivisione degli operatori di trasmissione (TSO) dalla produzione e generazione, la situazione generale non vede certo l'affermarsi di quel libero mercato che è la finalità stessa della Comunità.

Al contrario il sistema regionale appare ancora molto frammentato e governato da monopoli, scarsamente accessibile e non competitivo.

Verificando le stesse previsioni in precedenza formulate nei documenti comunitari, si nota come gli obiettivi che si erano posti erano stati troppo ottimistici rispetto al lavoro da compiere: di fatti, in una prima formulazione, le Istituzioni della Comunità avevano annunciato l'apertura del libero mercato al primo gennaio 2008 per i clienti non residenziali e dal 2015 per i consumatori.

Non essendosi verificata la prima scadenza, non sembra neanche possibile raggiungere con successo il termine del 2015: lo stesso Consiglio dei Ministri della Comunità tenuto nel dicembre 2007 a Belgrado, concludeva affermando che non era possibile valutare l'effettività di tali previsioni che apparivano evidentemente non credibili.

³¹³ Commissione Europea “Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty” Brussels 10.03.2011; Energy Community Secretariat “*Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community*” 1 September 2011

Da un punto di vista della realizzazione del mercato comune, molti tasselli devono ancora essere definiti: tuttavia, il primo passo basilare, almeno in campo di interconnessioni elettriche, è stato da tempo compiuto con la riunificazione del sistema di trasmissione.

Di fatti, il sistema elettrico jugoslavo costituito da due linee l'una adriatica, l'altra settentrionale, prima unificato nell'UTCE³¹⁴, era stato smembrato nel 1991, interrompendo l'unità regionale e la continuità con il sistema di trasmissione europeo.

Si costituirono due zone diverse, l'una comprensiva della Croazia e Federazione di Bosnia-Erzegovina (UTCE zona 1) e l'altra con Repubblica Serpska, Serbia, Kosovo, Macedonia, Bulgaria, Romania, Grecia (UTCE zona 2).

Solo nel 2004 l'unità dell'area è stata riportata eliminando ogni differenziazione e creandosi collegamenti con i paesi vicini ponendo i presupposti per la possibilità di trasferimenti energetici che però possono essere davvero implementati in un contesto di costruzione di un mercato unico regolato da istituzioni autorevoli e da regole chiare e trasparenti, che permettano l'accesso alle reti a chi voglia esercitare attività di trasporto.

Si può, dunque, definire che il progetto comunitario veda due principali aspetti distinti ma non prescindibili l'uno dall'altro: da una parte l'obiettivo di creazione del mercato vede la necessità di progressi dal punto di vista tecnico-normativo, con la creazione di connessioni fisiche e giuridiche tra i diversi paesi coinvolti, dall'altro, ciò è possibile solo attraverso un'opera di definizione politica delle azioni da intraprendere e degli strumenti da utilizzare.

Se dunque potenzialmente sembra esservi la premessa di un sistema elettrico unificato nella stessa zona UCTE, deve essere sviluppato l'aspetto del substrato comune di regole per armonizzare i mercati nella prospettiva di apertura.

La Commissione e il Segretariato della Comunità sono consci di questo e hanno evidenziato la loro posizione in diversi documenti, indicando il percorso politico da affrontare e le *policies* da adottare.

La Commissione nello specifico del Report del marzo 2011 ha messo in evidenza l'urgenza di un'adozione concreta dell'*acquis* superando lo scollamento tra adesione formale e sostanziale di cui si è parlato, preannunciando che la valutazione di questo processo sarà parte integrante delle negoziazioni relative alla posizione dei candidati o aspiranti tali alla *membership*.

L'inadempimento, secondo Bruxelles, sarà valutato negativamente nel contesto dei negoziati di adesione fino a far riaprire il capitolo dei colloqui relativo all'energia nelle dinamiche di integrazione e fino a far a richiedere sanzioni ai sensi dell'art. 90 del Trattato che da la possibilità di

³¹⁴ L'UTCE è l'Unione per il Coordinamento della trasmissione elettrica nell'Europa Continentale: l'associazione riunisce e coordina gli operatori di trasmissione (TSO) e le operazioni di sincronizzazione della rete. Ulteriori informazioni disponibili al sito <https://www.entsoe.eu/the-association/history/ucte/>

ricorrere al Consiglio dei Ministri in caso di prolungata e insistente inosservanza degli obblighi convenzionali.

Figura 2: Sistema elettrico nei Balcani Occidentali



Fonte: IEA "Energy in Western Balkans" 2008

Altresì, propone il Report, il mancato adeguamento potrà avere effetti sul supporto finanziario e l'allocazione di risorse non solo da parte della UE ma anche degli altri *donors*, poiché la Commissione si propone, in qualità di primaria interlocutrice, di invitare le istituzioni internazionali ad adeguarsi a questo standard.

Anche il Segretariato, forte del rafforzamento derivatogli dal riconoscimento diffuso del ruolo di coordinamento³¹⁵, si è mostrato pronto a recepire il difficile passaggio della Comunità in bilico tra un possibile esito positivo e un lento declino provocato da dichiarazioni retoriche di adesione ai principi politici comunitari che farebbero della Comunità di fatto una scatola vuota.

Con la redazione del Policy Paper “*Policy Aspects of Wholesale Market opening in the Energy Community*”, il Segretariato ha rilanciato l’azione definendo un *set* di misure coordinate da proporre ai membri al fine di ottenere un effetto pratico di avanzamento della situazione del mercato.

Nell’analisi compiuta, il Segretariato individua sulla base del Trattato gli obiettivi finali che sono specificati dall’art. 2 quali la creazione di una rete di mercati connessi e capaci di attrarre investimenti, fino alla creazione mercato unico dell’energia.

Per far ciò vengono individuati due approcci, l’uno top-down derivante dall’applicazione stessa del Trattato e l’altro dal basso (bottom-up), coinvolgendo i livelli amministrativi locali in uno sforzo necessariamente multidisciplinare, considerando che dar forma ad un mercato, inevitabilmente implica aspetti legali, tecnici, amministrativi e sociali.

Il contenuto delle politiche da adottare si sviluppa attraverso tre filoni che riguardano appunto l’*acquis communautaire*, la creazione di un meccanismo per il funzionamento e il coordinamento dei mercati e la creazione del mercato unico.

Nell’ambito di questi tre filoni, cinque temi devono essere sviluppati:

- Legal compliance: ricezione dell’*acquis*, trasposizione nella normativa locale, applicazione delle direttive e regolamenti nella normativa secondaria, implementazione pratica delle norme ed attuazione delle disposizioni normative;
- Customer Rights: protezione dei consumatori sviluppando servizi, diffondendo universalmente la possibilità di accesso all’energia, tutelando le fasce deboli;
- Supply conditions: meccanismi di previsione della domanda, tariffe collegate al mercato
- Local market structure: efficacia del meccanismo di *unbundling* e sviluppo di funzioni di mercato

³¹⁵ Per esempio, il Segretariato ha firmato Memorandum of Understanding con diversi paesi membri tra cui Kosovo, Macedonia e Moldavia al fine di poter intervenire per poter seguire da piu’ vicino il processo di ricezione dell’*acquis* e dare slancio alla attivita’ comunitaria nel quadro di un piu’ generale approccio che il Segretariato ha preparato e definite come “*implementation partnership*” su sollecitazione del Permanent High Level Group (PHGL) del marzo 2011. Nel Gennaio del 2012 la prima missione del Segretariato in tal senso orientata si e’ svolta in Macedonia: i funzionari della Comunita’ hanno discusso, approfondito e suggerito spunti ai corrispettivi colleghi della Autorita’ energetica macedone il tema di tariffe, mercato, regole.

- Cross border exchange: diminuzione delle imposte su *import* ed *export*, creazione di una piattaforma regionale di coordinamento degli scambi e accordi di assistenza in caso di necessità.

La struttura delle *policies* da perseguire per il raggiungimento degli obiettivi posti sarebbe dunque riassunta dalla tabella 1.

Anche la Banca Mondiale nel Report “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” si è domandata quale fosse la tempistica e il percorso di politiche attive necessario per una compiuta transizione verso il mercato aperto sottolineando come quello che la Comunità sta vivendo, rappresentato dai livelli intermedi del grafico riportato, rappresenti il passaggio più sensibile e delicato poiché richiede decisioni difficili, un forte impegno e una ferma volontà politica di raggiungere gli obiettivi³¹⁶.

Tabella 1: struttura concettuale delle politiche da implementare

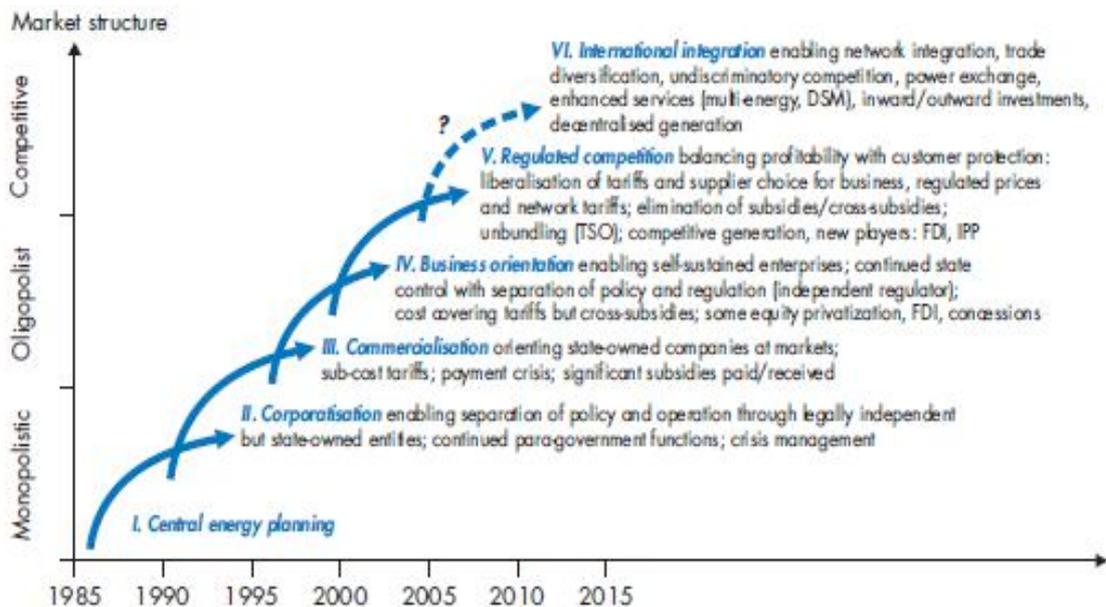
<u>Obiettivi Generali</u>				
Creazione di una rete di mercati connessi e capaci di attrarre investimenti, fino alla creazione mercato unico dell'energia				
<u>Politiche</u>				
acquis communautaire	creazione di un meccanismo per il funzionamento di mercato		coordinamento dei mercati e la creazione del mercato unico	
<u>Azioni</u>				
Legal compliance	Customer Rights	Supply conditions	Local market structure	Cross border exchange
Top Down (Trattato) ←			→ Bottom Up (normativa nazionale)	
Azioni regionali			Azioni Locali	

Tuttavia, per verificare tali politiche serve in primo luogo definire quale è l'ambiente in cui queste si devono applicare.

Una analisi, seppur breve, della situazione corrente risulta utile per definire quale è il livello dal quale partire per l'applicazione di tali politiche e per poi analizzare il tipo di mercato proposto e i suoi possibili aspetti critici.

³¹⁶ World Bank “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” Washington 2007

Figura 3: Passaggi per la transizione verso il libero mercato



Fonte: World Bank “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” Washington 2007

Paragrafo2). Possibili effetti sul processo di stabilizzazione e cooperazione nel contesto della crisi finanziaria mondiale: mercato, tariffe investimenti e protezione sociale

Strettamente correlata alla questione già affrontata nel Primo Capitolo e relativa allo sviluppo umano, accesso e disponibilità diffusa all’energia, è il tema delle tariffe e dei costi di questi servizi: nel trattare l’argomento si fa riferimento all’ elettricità ma il discorso potrebbe valere, con le dovute distinzioni, anche per le altre fonti dell’energia.

Si è detto che la situazione attuale, in gran parte dei Balcani, vede un sistema tariffario calmierato in cui i costi vengono tenuti bassi in quanto ciò è considerato garanzia di accesso per tutti i consumatori.

D’altro canto, si è già dato conto di come questo sistema sia considerato dalle Istituzioni finanziarie internazionali quale insormontabile ostacolo all’ingresso di capitali privati, già in sofferenza, che non possono investire in quanto il prezzo di ricavo determinato dalle tariffe non è correlato ai costi di produzione e dunque, non consentirebbe la remunerazione delle spese e del capitale investito.

L'abbandono delle tariffe calmierate è richiesto a più voci; la Banca Mondiale, la Commissione Europea, il Segretariato della Comunità nei loro documenti non cessano di invocare questa forma di relazione diretta dei prezzi al mercato ma ciò, oltre alle difficoltà politiche ovvie di ogni ceto politico chiamato a prendere una decisione tanto impopolare, potrebbe rischiare di aggravare la situazione di povertà energetica di cui si è in precedenza descritto.

Collegare indiscriminatamente le tariffe ai costi perchè siano *cost-reflective* indurrebbe senza dubbio un aumento dei costi per il cliente finale con il probabile esito di impedire in maniera maggiore l'accesso alla risorsa ad importanti fasce della popolazione.

Probabilmente, come sostengono le istituzioni internazionali, l'aumento dei prezzi potrebbe indurre anche effetti benefici: oltre l'ingresso di capitali privati nel rilancio di ogni segmento del mercato, il maggior costo potrebbe indurre i consumatori ad un uso migliore della risorsa, evitando quei fenomeni già descritti in precedenza per cui l'artificiale economicità dell'energia elettrica induceva ad utilizzare questa per il riscaldamento piuttosto che i sistemi dedicati³¹⁷.

Ciò produrrebbe in definitiva una efficienza maggiore perchè la risorsa sarebbe utilizzata con maggiore razionalità e sfruttamento del potenziale ma, nonostante questi possibili effetti positivi, si deve valutare davvero attentamente il passaggio al prezzo di mercato poiché, se non controllato, creerebbe un forte impatto sociale, proprio in ragione del largo uso che dell'energia elettrica viene fatto.

Inoltre, il fatto che le tariffe non corrispondono al costo dell'energia implica il fatto che, nell'attuale sistema economico, il Prodotto Interno Lordo e dunque la ricchezza presente nei diversi paesi potrebbe non essere in grado di assorbire un possibile aumento dei prezzi finali, con conseguente effetto di declino delle risorse interne, specie a detrimento delle fasce più deboli della popolazione.

La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo³¹⁸ (EBRD), in una sua analisi, si è posta il problema individuando una serie di aspetti da considerare nel passaggio di cui si discute nelle economie di paesi già interessati da un più complessivo processo di transizione, laddove un ambito amministrativo e istituzionale non certo ben sviluppato potrebbe acuire le problematiche.

L'approccio della Banca Europea è un approccio meramente economico poiché, per valutare la capacità di accesso e di provvedere alle esigenze energetiche, questa individua sulla base di parametri provenienti dalla Banca Mondiale e da altre istituzioni internazionali, un benchmark di

³¹⁷ Si e' già' riportato della ricerca condotta sulle abitudini degli abitanti di Sarajevo che, per ragioni di economicità', preferiscono usare l'energia elettrica per il riscaldamento. Si rinvia sul punto al report della Banca Mondiale "Energy in Western Balkans".

³¹⁸ EBRD S. Fankhauser S. Tepic "Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries" 2005. Si veda anche EBRD "Can poor consumer pay for power? Affordability in South East Europe" 2003

riferimento a cui riportare la spesa media che ogni famiglia potrebbe sopportare. Infatti, secondo le stime dell'Istituto, seppur si ravvisa che non è possibile un riferimento universalmente valido, un corretto equilibrio dell'incidenza del costo per l'approvvigionamento energetico e di servizi sarebbe del 25% del totale delle entrate finanziarie ovvero, il 10% per l'elettricità, un altro 10% per il riscaldamento e il 5% per l'acqua.

Tabella 2: Benchmark di riferimento per valutazione dell'incidenza delle spese energetiche sul bilancio familiare

Source	Electricity	Heating	Water	All utility bills
World Bank (2002)	10-15		3-5	
WHO (2004)	10			
IPA Energy (2003)	10	20		
UN/ECE ¹		15		
UK government ²		10	3	
US government ³		6	2.5	
Asian Development Bank			5	
Ukraine government ⁴				20

Fonte: EBRD S. Fankhauser S. Tepic "Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries" 2005.

In riferimento a tali aspetti, il report della Banca Europea rileva come nei paesi balcanici la quota destinata ai costi energetici è di molto inferiore alla media per via delle tariffe controllate: in Bulgaria, dove si registra il tasso più alto, per l'elettricità ogni famiglia spende 7,3% della sua dotazione finanziaria annua mentre in Croazia sono destinati allo scopo risorse pari al 3,9%, con una media dell'area del 5,2%.

Tabella 3: media percentuale dei costi annui sostenuti per l'approvvigionamento elettrico.

Albania	4.2
Bosnia and Herzegovina	5.4
Bulgaria	7.3
Croatia	3.9
FYR Macedonia	5.3
Romania	4.8
Serbia and Montenegro	5.5
<i>South-eastern Europe</i>	5.2

Fonte: EBRD S. Fankhauser S. Tepic "Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries" 2005.

Ciò potrebbe indurre a pensare che effettivamente esistono margini di aumento per le tariffe ma ciò deve essere rivisto sulla base di alcune osservazioni e fuori dalle medie aritmetiche.

In primo luogo deve rilevarsi che, sia pur calmierate, il recente *trend* relativo alle tariffe tende a essere in rialzo, valutando l'aumento del costo delle risorse combustibili a livello mondiale e il costo delle inefficienze a livello regionale.

A ciò va aggiunto che, paradossalmente, i consumi di energia più alti vengono registrati proprio dagli strati più indigenti della popolazione.

La tabella seguente, infatti, indica come le percentuali di reddito destinate al consumo elettrico da parte dell'ultimo decile in cui statisticamente il citato rapporto articola la struttura dei redditi siano di molto superiori alla media.

Tabella 4: media percentuale dei costi annui sostenuti per l'approvvigionamento elettrico per le fasce più basse dei percettori di reddito.

Albania	6.0
Bosnia and Herzegovina	8.4
Bulgaria	8.5
Croatia	10.9
FYR Macedonia	13.1
Romania	4.1
Serbia and Montenegro	7.2
<i>South-eastern Europe</i>	8.3

Fonte: EBRD S. Fankhauser S. Tepic "Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries" 2005.

Ciò è determinato dal fatto che le fasce più povere vivono tendenzialmente in ambienti meno protetti dal punto di vista della coibentazione ed inefficienti dal punti di vista energetico, usano prevalentemente strumenti elettrici per il riscaldamento di tecnologia arretrata e sono spesso fuori da reti di riscaldamento basate su processi più performanti od economici come il gas a volte non disponibili per la cronica assenza di infrastrutture.

Questo si verifica per diversi motivi: in primo luogo si riscontra una carenza diffusa di politiche abitative che, pur avviate nel corso degli anni, non hanno sortito gli effetti sperati e, in secondo luogo, una parte considerevole della popolazione risulta, almeno in alcune aree, ancora essere composta da sfollati e rifugiati in seguito al periodo bellico del decennio di fine secolo scorso³¹⁹: queste persone spesso vivono in condizioni pessime, in case a volte danneggiate dagli effetti della guerra.

Sulla base di questo assunto, si dovrebbe focalizzare l'attenzione sulla possibilità di accesso alla risorsa per l'intera popolazione posto il fenomeno di incremento delle tariffe legato al riferimento dei prezzi ai costi del mercato, alla crescita delle risorse prime e alla possibile crescita del reddito delle famiglie e del Prodotto Interno Lordo.

³¹⁹A. Krasteva, A. Kasabanova, D. Karabinova "Migrations from and to Southeastern Europe", Longo Editore 2010.

Lo studio della Banca Europea, considerando le dinamiche descritte sulla base degli scenari macro economici determinati da modelli sviluppati dalla stessa Banca, assumeva che, posto al 2007 la parità tra tariffe e costi sostenuti per la produzione, i prezzi sarebbero incrementati significativamente anche valutato il trend generale di crescita del consumo energetico.

Per l'effetto, venivano evidenziati differenti ipotesi secondo previsioni ottimistiche, pessimistiche e di stabilità: in ogni modo, riferiti i livelli di benchmark in apertura del paragrafo considerati, la situazione determinata dallo sviluppo del modello EBRD rileva elementi molto critici ed effetti importanti al solo osservare l'effetto degli incrementi sulla quota di reddito assorbita dal consumo energetico e per servizi (elettricità, riscaldamento, acqua), rispetto alle famiglie a più basso reddito.

La tabella seguente mostra gli effetti degli aumenti come ipotizzati al 2007 e al 2010 nei differenti scenari possibili: alla luce di ciò, salvo per l'ipotesi migliore, l'incidenza risulta in ogni caso davvero alta e lontana dalle medie ritenute accettabili per l'impatto dei costi per i servizi, soprattutto se si considerasse che la valutazione compiuta dalla Banca non tiene conto della crisi sviluppatasi negli ultimi anni e che ha avuto un effetto rilevantissimo anche nei Balcani, potendo far escludere il verificarsi di ipotesi ottimistiche sull'incremento dei prezzi.

Tabella 5: incidenza del costo percentuale per elettricità, riscaldamento e acqua per le famiglie meno abbienti: proiezioni temporali di differenti scenari

	2007			2010		
	Pessimistic	Base	Optimistic	Pessimistic	Base	Optimistic
Czech Republic	8.9	8.2	7.7	8.4	7.4	5.9
Estonia	20.7	20.4	16.6	18.6	18.4	13.9
Hungary	12.7	12.4	11.4	11.9	11.2	10.0
Latvia	9.6	8.7	6.8	9.1	7.8	5.7
Lithuania	9.6	8.9	8.0	8.8	8.0	6.6
Poland	16.4	15.3	11.9	14.7	13.6	10.2
Slovak Republic	29.3	28.6	24.8	28.6	26.5	21.2
Slovenia	14.2	13.1	10.8	13.6	12.2	9.7
<i>Central eastern Europe and the Baltic states</i>	<i>15.1</i>	<i>14.4</i>	<i>12.2</i>	<i>14.2</i>	<i>13.1</i>	<i>10.4</i>
Albania ¹	18.7	11.2	7.1	18.2	10.3	6.0
Bosnia and Herzegovina	28.6	16.2	12.0	30.7	14.9	10.1
Bulgaria	19.0	16.6	13.5	19.8	15.3	11.8
Croatia	21.0	17.8	14.8	21.5	16.7	8.3
FYR Macedonia	39.5	29.0	20.6	40.6	26.7	17.6
Romania	31.4	20.7	13.6	31.7	19.1	12.2
Serbia and Montenegro	72.0	58.3	31.1	73.9	54.7	26.6
<i>South-eastern Europe</i>	<i>32.9</i>	<i>24.3</i>	<i>16.1</i>	<i>33.8</i>	<i>22.5</i>	<i>13.2</i>

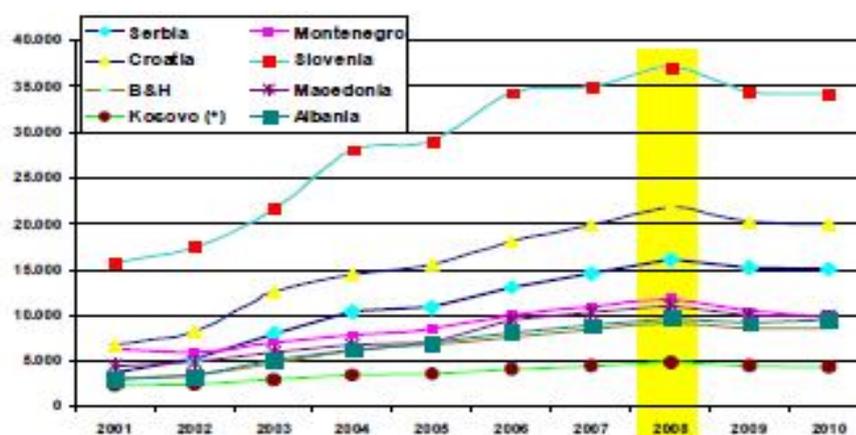
Fonte: EBRD S. Fankhauser S. Tepic "Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries" 2005. 1) nella percentuale relativa all'Albania non è inclusa l'incidenza del costo per il riscaldamento tipo *district heating*

In realtà, anche l'ipotesi peggiore tenuta in conto nello studio potrebbe rivelarsi non realistica alla luce dell'effetto profondo che la crisi dell'ultimo triennio ha avuto e che in realtà, già dal 2008, ha bloccato il tasso di crescita del prodotto interno lordo pro capite nei paesi balcanici.

È altresì vero che negli ultimi anni vi sono segni di cauta ripresa ma le economie dei paesi balcanici non sono tornate a crescere significativamente e, comunque, a ritmi non certo simili a quelli precedenti al periodo d'arresto³²⁰.

Tuttavia, nonostante i segnali positivi è lecito supporre che la crisi lascerà i suoi strascichi per un tempo medio non fosse altro per le connessioni con le economie europee: almeno in due aspetti la crisi tocca indirettamente ogni comparto nella diminuzione degli investimenti esteri, ridimensionati per la generale crisi di liquidità e incertezza, e per il commercio con gli stati dell'Unione che registrano decise diminuzioni sul versante delle esportazioni e delle importazioni³²¹.

Tabella 6: Prodotti interno lordo pro/capite andamento



Fonte: Ipsos

Lo stesso presidente della Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Thomas Mirow, ha messo in guardia di recente sugli effetti che la recessione europea e la crisi greca potranno avere sull'economie europee dell'Est e sudorientali per le quali, secondo le stime del presidente, si attende una crescita dimezzata rispetto al 2011³²².

Risulta intuibile che l'effetto congiunturale, forse strutturale, della crisi tocca direttamente gli utenti e i loro redditi che spesso, per l'incrementarsi del tasso di disoccupazione, risultano significativamente diminuiti in una situazione in cui già non erano certo elevati.

In questo contesto, pensare ad un passaggio immediato a prezzi di mercato senza adeguate politiche produrrebbe davvero distorsioni importanti dal punto di vista sociale.

³²⁰ I dati relativi alle *performances* economiche dei Paesi in questione sono disponibili al sito <http://www.rapportipaesecongiunti.it/rapporti-congiunti-europa.php>

³²¹ Tutti i dati relativa allo scambio commerciale sono disponibili al sito <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>

³²² Intervista rilasciata al Sole 24 Ore <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-11/crisi-dimezza-crescita-081110.shtml?uuid=AaASIDqE>

In realtà, questa problematica è come detto molto presente nella discussione anche per l'effetto che questa può produrre da un punto di vista del consenso politico: tutte le istituzioni citate quali la Banca Europea, le Banca Mondiale e il programma UNDP mettono in luce il tema sociale definendo le politiche di supporto ai ceti vulnerabili per proteggerli durante il passaggio che pur viene ritenuto necessario.

Anche la Comunità Energetica si è occupata della cosa con la previsione del Memorandum of Understanding on Social Issues che ha come obiettivo quello di prevenire le distorsioni che il passaggio al libero mercato può provocare: contestualmente, ogni sottoscrittore ha preparato un Action Plan relativo alle azioni da intraprendere per la tutela sociale.

Nel solco di tali azioni rileva il documento del settembre 2011 preparato dall'ECRB ovvero l'Energy Community Regulatory Board che ha definito sotto il titolo di "*Treatment of the Vulnerable customers in the Energy Community*" le misure e le politiche da riservarsi per evitare l'effetto negativo sulla popolazione più esposta.

Come noto, l'ECRB è l'organismo che riunisce le Autorità dell'Energia dei paesi che partecipano alla Comunità e ha lo scopo, ai sensi dell'art. 58 del Trattato, di esprimere pareri e opinioni al Consiglio dei Ministri e al Gruppo Permanente di Alto Livello (PHLG), con funzioni consultive sul versante tecnico.

Dunque, posto che la tutela dei consumatori vulnerabili è riconosciuta anche dalla stessa legislazione europea da recepirsi nel contesto balcanico attraverso il processo di acquisizione dell'*acquis communautaire*, le Autorità rilevano che tale definizione è però latente poiché lasciata alla determinazione peculiare dei singoli stati, anche sulla base di una diversa situazione e parametri applicabili.

Per l'effetto, ogni singola legislazione ha dovuto interrogarsi e fornire una propria valutazione e considerazione relativamente alla qualificazione di consumatore vulnerabile e, in concreto, dei parametri per cui si possa definire un utente in posizione di vulnerabilità di fronte alle forze del mercato.

Le risultanze dell'analisi compiuta dall'ECRB riportano che in 7 delle normative degli 11 stati membri è possibile rinvenire la definizione di consumatore vulnerabile³²³.

Negli altri casi, comunque, per il vigore di tariffe agevolato e dei sussidi vi sono elementi che assicurano l'accesso a prezzi vantaggiosi: la Macedonia nel gennaio 2011 ha infatti adottato un

³²³ Nelle legislazione del Kosovo, Serbia, Slovenia e Bosnia-Erzegovina (in realtà nell'area di Sarajevo, nel distretto di Brcko e il Repubblica Srpska fino al 2010 quando il trattamento di favore è cessato: nel luglio 2011, al contrario, un simile programma è iniziato nell'entità Federale di Bosnia-Erzegovina) il riferimento è esplicitamente riferito alla mercato energetico; nella situazione di Croazia e Moldavia, il riferimento è più generico ed è ricompreso nella legislazione su temi sociali.

programma di sussidi, così come avviene in Ucraina dove la Costituzione impone la protezione sociale di ogni cittadino³²⁴.

Ad ogni modo, nella grande maggioranza dei casi studiati, i consumatori vulnerabili sono definiti da un punto di vista delle loro condizioni fisiche o della loro bassa capacità di reddito e questi vengono supportati con aiuti diretti provenienti dal bilancio dello stato³²⁵.

Ciò che tuttavia rileva è il numero e le percentuali di quanti possono essere considerati utenti vulnerabili applicando le attuali definizioni normative: l'ECRB ha elaborato sulla base dei dati disponibili al 2009 la seguente tabella 7 che mostra in evidenza la grande platea di soggetti sensibili.

L'effetto della crisi ha inoltre acuito la situazione di molti strati di popolazione: in primo luogo si registra un netto aumento del tasso di disoccupazione³²⁶, specie giovanile, in tutta l'area, aggravato dal rallentamento della crescita ha comportato anche la chiusura o il ridimensionamento delle attività con la conseguenza di diffusi fenomeni di licenziamento e perdita del lavoro³²⁷.

Le stesse categorie più sensibili quali quelle dei pensionati, sono stati oggetto di interventi importanti tesi a ridimensionare la spesa sociale attraverso procedure di sospensione o parzializzazione dell'indicizzazione del trattamento pensionistico, aumento dell'età pensionabile e più in generale, vi è una tendenza netta a ridurre i trasferimenti ai percettori di sussidi e aiuti pubblici.

³²⁴ H. Park "Towards cost-reflective energy Pricing in Ukraine". International Association for Energy Economics, newsletter first quarter 2011

³²⁵ Energy Community Regulatory Board "Treatment of the Vulnerable customers in the Energy Community" 2011

³²⁶ I tassi di disoccupazione registrano in alcuni paesi da ultimo in leggero trend di decrescita: tuttavia restano situazioni molto critiche e viste in peggioramento a fronte dell'incalzare della crisi economica

	2009	2010	2011	2012
Macedonia	32,20	32	30,80	29,60
Albania	13	13,80	12,50	11,50
Bulgaria	7,6	9,50	9,00	8,20
Croazia	16,70	18,80	17,90	16,60
Grecia	9,40	12,50	17	20,70
Kosovo	45,40	n.d.	n.d.	n.d.
Montenegro	19	19,70	n.d.	n.d.
Romania	7,80	6,90	5,50	5
Serbia	21,4	23,6	24,5	24
Slovenia	n.d.	7	7,9	n.d.
Ucraina	8,80	8,50	7,50	7,10
Bosnia Erzegovina	24,1	27,2	27,6	n.d.
Ungheria	10	11,15	11,10	10,60

Fonti: EIU Contry Report /Data and charts/Annual data and forecast; UNCTAD; Uffici di Statistica locali, Ministero degli Esteri italiano, Rapporto Paese Congiunti 2011: www.rapportipaesecongiunti.it

Le stime ECRB mostrano l'evidenza del tema e altresì rileva il grande numero di risorse pubbliche, non più disponibili, che dovrebbero essere riservate per interventi di sostegno: l'apertura dei mercati e il prevedibile aumento dei prezzi nella situazione descritta potrebbero ulteriormente acuire il fenomeno dei soggetti da ricomprendere in situazione di necessità e ciò potrebbe erodere le voci di bilancio già scarse, fino addirittura a dover decidere di ridurre o sospendere l'azione di supporto creando per molti l'impossibilità di permettersi l'accesso all'energia.

Resta aperto un sensibilissimo capitolo: se sembra necessario, come chiesto da tutti gli attori internazionali, sbloccare i prezzi per rendere possibile l'investimento privato, bisogna garantire l'accesso alla risorsa per importati strati di popolazione che non reggerebbero altrimenti aumenti incontrollati, soprattutto considerando i dati macroeconomici della regione che hanno subito, specie negli ultimi anni un netto peggioramento per l'effetto della crisi globale.

All'uopo sono molte le ricette suggerite: la Banca Europea³²⁸ ha definito alcune strategie che vanno dalla definizione di tariffe "lifeline" che consentirebbero l'applicazione di un prezzo contenuto per i consumi definiti basilari e con una progressione di tariffa per ulteriori consumi, fino al programmi per l'efficientemente energetico delle case o all'efficienza delle reti.

Effettivamente, tutte queste proposte potrebbero dare un utile contributo alla risoluzione di molti problemi ma hanno tutte la necessità di un intervento della finanza statale che probabilmente non ha la capacità di intervenire o, in alcuni casi, manca di un apparato amministrativo capace di gestire tali processi: inoltre, l'acuirsi della crisi degli ultimi anni si è già tradotta in tagli alla spesa pubblica e alla spesa sociale³²⁹.

Anche il concetto di tariffa "lifeline", pur teoricamente valido perché lega il costo maggiore al maggior consumo, rischierebbe di aggravare le stesse situazioni a cui tenta di rispondere: come visto, infatti, i consumi maggiori sono registrati nei livelli più indigenti della popolazione perché questi usano in maniera preponderante l'elettricità per ogni uso quotidiano.

Certo questo potrebbe essere uno stimolo ad un uso corretto e parsimonioso di una risorsa che deve indubbiamente essere meglio gestita attraverso apparati tecnologici più efficienti, ma appare difficile immaginare che le proprio le fasce più deboli della popolazione possano iniziare, autonomamente, questo processo.

Inoltre, resta vero un aspetto che ci è consegnato anche dalla storia energetica dell'Italia: per essendo necessario senza dubbio l'intervento del privato, il privato non investe nella situazioni residuali ovvero quelle nelle quali l'investimento infrastrutturale costa più del possibile ricavo, caso

³²⁸ EBRD "Can poor consumer pay for power? Affordability in South East Europe" 2003: vedi anche World Bank "Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union" Washington 2007

³²⁹ S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series, September 2010

che si verifica spesso nelle aree rurali con possibile rischio di ulteriore marginalizzazione delle popolazioni delle campagne.

Tabella 7: percentuale di soggetti o nuclei familiari definibili vulnerabili e con diritto a sussidi/supporto economico

		Electricity	Gas
Albania		30%	n.a.
Bosnia and Herzegovina	Federation of BIH	27.30%	See below
	Sarajevo Canton - (part of Federation BIH)	0.38% for electricity, gas, district heating, coal and fire wood	
	Brčko District	29.70%	n.a.
	BIH- Republika Srpska	30.50 ^{2b} %	None
Croatia		not available	not available
Greece		not available	n.a.
FYR of Macedonia		not available	n.a.
Moldova		not available	not available
Montenegro		not available	n.a.
Slovenia		None	None
Serbia		5.50 ^{2b} %	None
Ukraine		not available	not available
UNMIK		10%	n.a.

Fonte Energy Community Regulatory Board “Treatment of the Vulnerable customers in the Energy Community” 2011

Come evidente, la situazione non appare di facile soluzione e l'individuazione delle corrette politiche è fondamentale per compenetrare le diverse esigenze non dimenticando che ogni scelta in campo energetico ha effetti diretti in quello sociale e dello sviluppo umano.

L'esposizione di tali dinamiche deve, dunque, portare alla conclusione di mettere in guardia rispetto ad eventuali effetti destabilizzanti sull'area balcanica.

Il mix provocato dalla crisi, dalla disoccupazione e dalla povertà, anche nella sua dimensione energetica, certo non favorisce processi virtuosi ed anzi, nel noto contesto balcanico, ciò potrebbe dare l'avvio a tensioni sociali che possono assumere l'aspetto deteriore di mobilitazioni etno/nazionaliste che alcuni già rivedono in campo per il rifiorire di episodi di

violenza, prima circoscritti allo sport, agli eventi musicali poi estesi ad altri ambiti della vita sociale fino a dar concretezza a un sentimento di insofferenza e intolleranza³³⁰.

Bisogna considerare come già nel passato proprio la crisi determinata fattori economici è stata parte fondamentale dell' innesco che ha portato alla destabilizzazione della Jugoslavia del dopo Tito e ha aperto il terribile periodo degli anni novanta: l'indebitamento estero della ex federazione, il dissolversi dei legami strutturali del mercato interno, le sofferte politiche restrittive per la riorganizzazione del welfare hanno certo contribuito al dissolversi dell'unità e al sorgere di movimenti estremisti che hanno avuto facile presa sul malcontento esistente³³¹.

Più di recente, secondo l'OSCE, furono proprio le pessime condizioni economiche a contribuire, tra le altre cause, alle violenze del marzo 2004 contro la minoranza serba del Kosovo che innescarono pericolose dinamiche di destabilizzazione.

Questo scenario non può certo delineare un rassicurante futuro ed anzi, alcuni osservatori, non valutano positivamente il momento anche in riferimento all'atteggiamento cooperativo degli attori dell'area.

S. Bianchini, prende spunto dal contesto per delineare un progressivo ma costante venir meno di ciò che egli definisce "spirito della cooperazione regionale" pur esistente nei primi anni 2000, forse anche soffocato dal pleorico numero di iniziative e strategie regionali spesso contraddittorie nell'approccio.

Si è già evidenziato nel capitolo secondo come vi sia stata una contraddizione tra gli approcci bilaterali e multilaterali che erano proposti nei diversi programmi e gli stessi trattati che si ponevano di trovare una soluzione ai conflitti recavano in sé il tratto dell'incoerenza e della contraddizione, muovendosi antitetivamente da posizioni tendenti a ricomporre il tessuto territoriale a posizioni tendenti ad incentivare soluzioni di autonomia o di grande decentramento.³³²

Tutto ciò non ha certo contribuito a sanare le ferite politiche che si sono aperte dai processi di disgregazione della Jugoslavia e gli interventi non si sono mostrati, per la loro contraddittorietà, completamente capaci di sintetizzare i nodi di squisita natura politica che ancora rendono l'area non pacificata del tutto.

³³⁰ S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilita' balcanica. Economia, poilitica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series, September 2010

³³¹ S. Bianchini a cura di , *L'enigma jugoslavo, le ragioni della crisi*, F. Angeli editore ,Milano 1989.

³³² Si e' gia detto nel capitolo II come i trattati di Ohrid e Belgrado, con le debite precisazioni, siano stati orientati a rafforzare l'integrita' degli stati coinvolti mentre i trattati di Kumanovo e Dayton avevano avuto esiti diversi, il primo con l'attribuzione di grandi poteri alle entita' federate di Bosnia-Erzegovina, il secondo individuando la soluzione della sottrazione del Kosovo alla Serbia a favore dell'amministrazione internazionale, si rimanda sul punto a S.Bianchini ,J. Marko, C. Nation , M. Uvalic "Regional Cooperation, Peace Enforcement, and the Role of the Treaties in the Balkans", Longo Editore, Ravenna, 2007.

Per completezza, si deve riportare a questo punto punti di vista più ottimisti rispetto a tali dinamiche: nel suo report annuale 2010-2011, il Segretariato Generale del Regional Cooperation Council³³³ ha evidenziato come gli effetti della crisi hanno esacerbato la situazione generale ma questa oggi appare in progresso poiché gli indicatori di riferimento vengono interpretati positivamente tanto da far affermare un rilancio dello spirito cooperativo nella regione.

Per quanto autorevole e pertanto degna di attenzione, deve valutarsi che tali posizioni sono riconducibili ad un organismo chiamato al difficile compito di coordinare le dinamiche della cooperazione evitando che si disperdano nei meandri di quella pletora di iniziative prima denunciate.

A ben vedere, gli ultimi avvenimenti della cronaca politica non fanno concludere positivamente: i sintomi della difficile fase che si è aperta sono forse già evidenti.

A fronte delle manovre severe che la crisi impone con tagli alla spesa e programmi di privatizzazione le proteste della cittadinanza sono all'ordine del giorno: nei mesi di gennaio e febbraio 2012 in Montenegro si sono registrate manifestazioni in tal senso anche in opposizione alle politiche di liberalizzazione delle tariffe energetiche a fronte di processi di mercato avviate dal governo di Podgorica.

I manifestanti hanno evidenziato il loro disappunto definendo quella in atto una rapina ai danni dei cittadini per mezzo della bolletta elettrica³³⁴.

Ancora più importante l'esito del confronto tra il governo e l'opinione pubblica in Romania: in risposta alle politiche di austerità e privatizzazione di sensibili ambiti quali quello sanitario volute dal governo guidato Emil Boc, si sono registrate imponenti manifestazioni in oltre 40 città romene che hanno indotto il Primo Ministro a rassegnare le sue dimissioni nel febbraio 2012 al "fine di disinnescare la tensione politica e sociale".

Al fine di verificare lo scollamento tra le opinioni pubbliche e le istituzioni internazionali che dettano l'agenda politica e le politiche attuative, può essere altresì utile notare come la rinuncia del premier sia seguita ad una serie di incontri di vertice a livello internazionale con Fondo Monetario e Unione Europea nei quali le misure promosse dal governo dimissionario erano state pienamente approvate e sostenute.

Ciò forse evidenzia la difficoltà di tali politiche ad essere accettate dalle opinioni pubbliche non solo nel quadrante balcanico: tali dinamiche entrano a pieno titolo nella valutazione che si deve compiere al fine di verificare la possibilità di successo delle ricette proposte a livello di Comunità Energetica nel suo campo specifico.

³³³ Regional Cooperation Council in South East Europe, Annual Report 2010-2011, Sarajevo 12 maggio 2011

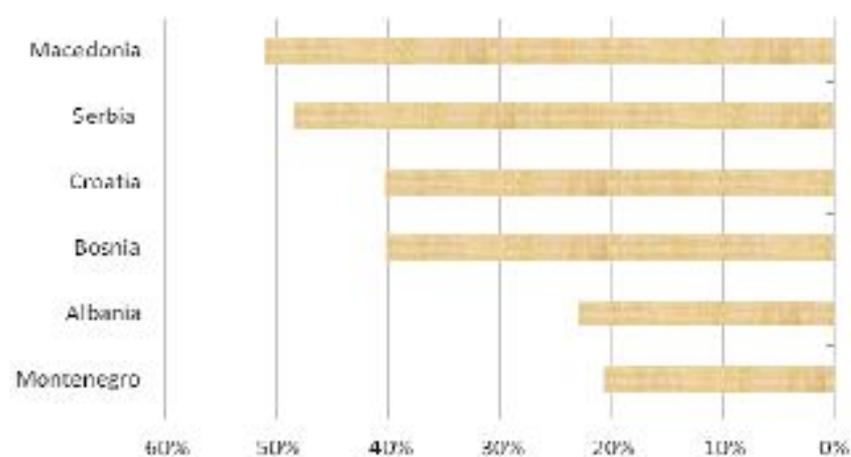
³³⁴ Articolo disponibile all'indirizzo <http://www.balkaninsight.com/en/article/protest-spread-to-north-of-montenegro>

Ciò appare ancora più problematico se si evidenzia il diffuso senso di incertezza verso il futuro che nelle opinioni pubbliche balcaniche, con alcune eccezioni, fanno registrare: a ciò si accompagna una sfiducia molto netta nelle istituzioni politiche tacciate di corruzione e incapacità.³³⁵

In tali contesti è facile che si inneschino pericolosi meccanismi per i quali si delineino i profili di leaders forti e, nel caso degenerativo, autoritari che suppliscano alle mancanze dei sistemi democratici che tentano faticosamente di affermarsi.

Tali meccanismi sono per esempio rinvenibili³³⁶ in molte situazioni ma più spiccatamente nel caso serbo nel quale il presidente Tadić con la sua leadership di partito e istituzionale controllava la coalizione parlamentare e poteva avere diretto accesso e un ruolo di rilievo in molti ambiti della vita non solo dello stato ma anche dell'economia.

Tabella 8: riduzione del flusso di capitali di investimento esteri



Fonte: S. Bianchini “Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?” Pecob’s Paper Series, September 2010

Tale potere, a volte debordante rispetto all’alveo costituzionale e funzionale, sembra proprio il fenomeno dovuto ad una debolezza della struttura di governo che lascia così spazio alle personalità capaci di affermarsi attraverso una modifica del tessuto istituzionale nella costituzione materiale³³⁷.

³³⁵ Si può far riferimento al secondo sondaggio “Gallup Balkan Monitor: insights and perception: voices of the Balkans” disponibile a <http://www.balkan-monitor.eu>

³³⁶ S. Bianchini “Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?” Pecob’s Paper Series, September 2010

³³⁷ Il concetto di Costituzione materiale è uno dei più interessanti nella disquisizione giuridica e assume particolare importanza nell’ambito del diritto pubblico. L’iniziatore di tale dottrina Mortati nel suo “La Costituzione Materiale” del 1940: l’autore individuava la possibilità di distinguere tra la costituzione in senso formale rinvenibile dal documento normativo di fonte costituzionale e l’assetto delle “...forze politicamente organizzate del gruppo sociale che in un determinato momento storico riescono ad interpretare attivamente l’interesse generale della comunità politica...”: in questo senso il concetto di Costituzione materiale assume valore, quando si metta a raffronto l’assetto determinato dalle

Per inciso, proprio questo fenomeno sembra essere stato determinante nelle elezioni presidenziali di maggio 2012 quando gli elettori serbi hanno decretato l'avvicendamento alla guida del paese eleggendo T. Nikolic alla carica più alta.

Secondo Vesna Pesic, proprio l'atteggiamento accentratore dell'uscente presidente assieme ad una campagna elettorale arrogante, sono state le cause di una sconfitta che ella stessa si augurava per rompere il consolidamento di un potere che si faceva sempre più autoritario a favore di un compiuto processo democratico dell'alternanza³³⁸.

A quanto detto in precedenza, si deve aggiungere che il particolare momento storico dell'economia mondiale ha provocato una generale diminuzione degli investimenti privati che hanno subito un drastico calo: paesi come la Macedonia e la Serbia hanno visto ridotto l'afflusso di capitale privato estero da impiegarsi nelle attività per somme pari al 50% e gli altri attori regionali, pur subendo riduzioni inferiori, fanno registrare lo stesso *trend* decisamente negativo³³⁹.

forze politico-sociali con el prescrizioni della costituzione formale: tali fenomeni sono molto evidenti anche in altri sistemi politici quali quello italiano.

³³⁸ Per approfondimenti si rinvia a <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tomislav-Nikolic-nuovo-presidente-della-Serbia-117369>.

³³⁹ L'importanza degli investimenti diretti esteri risulta davvero essenziale: in una analisi compiuta dal Directorate General for Economic and Financial Affairs del 2009 l'istituzione compie un'attenta disamina relativa al tema evidenziando quale assunto che l'investimento e' il principale driver della performance economica. Considerando le dinamiche post-belliche, il report evidenzia il trend positivo dell'incremento della crescita nell'area balcanica ma denuncia il basso livello di investimenti che possono davvero indurre a migliori risultati. Le ragioni dei buoni tassi di crescita, infatti, sembra siano legati a parere del Direttorato al processo di ricollocazione delle risorse che tramite le prime privatizzazioni sono state compiute nel passaggio verso un economia liberale. Una volta esaurito lo slancio quando la crescita si e' dovuta confrontare con i veri temi della valorizzazione dei fattori produttivi, si e' verificato un calo significativo. Certo questo e' stato indotto dal generale ciclo negativo mondiale che ha intaccato anche i Balcani. E' vero che l'area e' stata raggiunta in ritardo perche' i circuiti del credito locali sono poco internazionalizzati e basati soprattutto su attivita' tradizionali e poco finanziarizzati, ma ma anche soltanto di riflesso, il momento di difficolta' si e' esteso anche all'area in oggetto. Questo ha intaccato il gia' basso livello di investimenti diretti esteri che, nel campo energetico, per le difficolta' peculiari del settore erano gia' scarsi.

Il Direttorato nel suo report evidenzia bene le conseguenze negative del fenomeno in un'area come quella balcanica che ha come prima necessita' quella di incrementare e rinnovare la propria struttura produttiva e sociale.

L'investimento, infatti, rappresenta lo strumento per la introduzione di nuove tecnologie produttive che lo legano in relazione direttamente proporzionale alla crescita: tale relazione e' gia' stata esaminata e riconosciuta in letteratura (per esempio B.Bosworth, S. Collins, "The Empirics of Growth: An Update", The Brookings Institution Washington, 2003) tanto che si e' arrivato a valutare come per sostenere la crescita sia necessario osservare una proporzione tra PIL e investimenti privati (esteri ed interni) per cui la quota di impieghi deve essere pari al 25% del prodotti interno (vedi anche Commission on Growth and Development report " The growth report: strategies for sustained growth and inclusive development" 2008). Dall'analisi compiuta tra il 2004 e il 2007 il Direttorato ha evidenziato che la proporzione si verificava solo nel sacco di Kosovo, Montenegro e Croazia mentre per gli altri paesi il tasso riscontrato era in media del 17%. Cio' poneva il caso balcanico in netto contrasto con i fenomeni osservati nei paesi PECO quando affrontavano lo stesso passaggio di tradizione e, inoltre, quegli investimenti che si registrano sono stati censiti in ambiti di mercato che non producono un aumento di produttivita' significativa nei contesti in cui si riversano. Di fatti, il report in oggetto ha verificato che l'investimento si focalizza su settori quali l'edilizia e le costruzioni: cio' non apporta, o lo fa in modo modesto, nuove tecnologie in grado di sviluppare un tessuto produttivo innovativo. Tali investimenti sono concentrati in settori quali la costruzione di strutture ricettive per il turismo e attivita' edilizie spesso collegate con operazioni dubbie sia per la liceita' della provenienza del denaro utilizzato sia per i meccanismi corruttivi che innescano a livello locale.

L'assenza o diminuzione dell'investimento estero ha anche effetti diretti sull'investimento interno poiche', e' dimostrato dalla letteratura (E. Lim, "Determinants of, and the relation between, FDI and growth: A summary of recent literature", IMF, 2001) che questo partecipa alla formazione del capitale interno all'economia "ospite" stimolando cosi' a nuovi investimenti: viene riportato a riprova il caso del Montenegro che le periodo tra il 2001 e il 2007 ha fatto

Questo elemento risulta molto critico considerando che una stima fatta dalla Banca Mondiale³⁴⁰, evidenzia quale sia la portata degli investimenti necessari nel solo settore della produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica per il primo trentennio del secolo: appare ovvio che il solo finanziamento pubblico non può essere nelle condizioni di fornire tali cifre.

Paragrafo 3). Il sogno europeo comincia a vacillare?

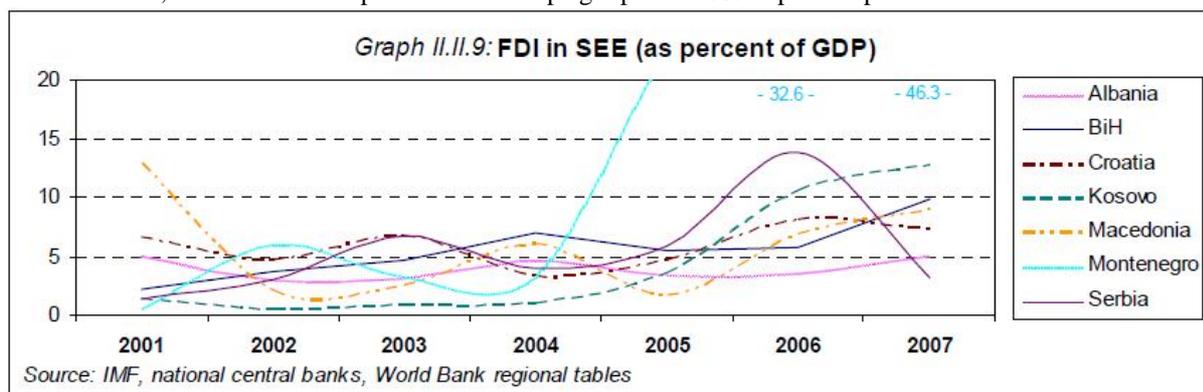
In conclusione a quanto detto, sembra utile soffermarsi su alcune considerazioni relative al concetto più generale di mercato che si intende estendere al quadrante balcanico.

Certo, dopo la caduta del muro di Berlino e il processo di dissoluzione della Federazione jugoslava, l'adesione ai principi economici del libero mercato ha rappresentato un obiettivo che, sia internamente, sia su pressione esterna, i paesi in transizione sembrerebbero aver accettato quale naturale esito della loro trasformazione.

Tuttavia, l'attuale crisi mondiale ha posto a dura prova la tenuta dei concetti neo-liberisti che hanno guidato le strutture economiche occidentali negli ultimi anni fino, forse, a metterne in discussione il dogma con il quale prima erano percepite.

Il ricorso al mercato come panacea di tutte le storture sociali e politiche nonché il raggiungimento del massimo benessere diffuso attraverso il funzionamento della "mano invisibile" non sembra aver partorito frutti univocamente accettabili.

registrare i più alti tassi di investimento diretto estero rispetto al PIL: per l'effetto anche il capitale interno alla nazione si è mobilitato, arrivando ad una percentuale di impieghi pari al 13% rispetto al prodotto interno lordo.



In ultimo, si riporta una sottolineatura di non poca importanza che è possibile cogliere nel report: dall'analisi compiuta si evidenzia come gli investitori esteri, per la stessa geografia dei balcani, pianificano le loro strategie a livello regionale, considerando l'area come un unico mercato. Per esempio, le banche austriache hanno acquisito banche locali in tutti i paesi della penisola e la Deutsche Telecom, anche tramite società controllate, fornisce i suoi servizi in Croazia, Ungheria, Macedonia, Montenegro. Ulteriori approfondimenti: Directorate General for Economic and Financial Affairs "Western Balkans in Transition" Occasional Paper no. 46 maggio 2009

³⁴⁰ World Bank "Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union" Washington 2007: nel report si stima per il sud est europeo la necessità di investimenti pari a 83 miliardi di dollari. La stima, risalente al 2006, non include Moldavia e, soprattutto, Ucraina.

Quel fenomeno, accelerato al massimo dalle dinamiche di globalizzazione che hanno di fatto superato qualsiasi autorità statale ponendosi in una dimensione mondiale non regolata, ha esportato, nella maggior parte dei casi, fenomeni che hanno prodotto lo sfruttamento indiscriminato delle risorse di ogni tipo a qualunque latitudine.

Certo, il mercato assume anche una connotazione positiva quando lo si intenda come spazio di libertà di impresa e di scelta ma da solo non può essere considerato la soluzione e non garantisce la stabilità solo per la sua esistenza.

Gli effetti dolorosi del mancato completamento politico dell'unità economica europea si sono manifestati chiaramente nei primi anni del secondo decennio del nostro secolo: i gravi problemi strutturali di molte economie del vecchio continente, evidenti per il massimo nel caso greco, trovano la loro radice anche in una inadeguata rete di *governance* dei fenomeni economici che, se fuori controllo, possono avere ripercussioni dirette sulla vita e sulla stabilità degli stati, dei cittadini e, dove ce ne fossero, delle democrazie.

Che si debba rimeditare la posizione sulla valutazione del ruolo del mercato e delle interazioni di questo con le entità statuali e di governo sembra essere evidente anche nelle preoccupazioni della Commissione Europea che, forse, tra tutte è l'istituzione più direttamente coinvolta nel rapporto con le dinamiche di mercato alle quali sono state legate alcuni dei pilastri fondamentali della costruzione europea.

Nel maggio 2010 il presidente della Commissione ha ricevuto da M. Monti, il rapporto *“Una nuova strategia per il Mercato Unico. Al Servizio della economia e della Società europea”* che egli stesso aveva richiesto posta la difficoltà che il mercato unico stava vivendo. Nella sua lettera di incarico, il presidente Barroso riconosce gli effetti deleteri della crisi che ha condotto a logiche di *“nazionalismo economico”*, ridimensionando il proposito comunitario insito nel progetto europeo: inoltre, era riconosciuta una mancata attuazione completa dei principi proclamati.

La lettera sembra essere un importante e autorevole richiamo ad interrogarsi su un possibile ripensamento dei paradigmi culturali alla base della costruzione comunitaria già da tempo in realtà in una fase di stasi e di difficoltà dovuta a molteplici fattori³⁴¹.

³⁴¹ La difficoltà dell'attuazione concreta del mercato è evidenziata dallo stesso rapporto Monti che sottolinea alcuni esempi di *empasse* provocata dal continuo confronto tra quanti hanno spinto per una integrazione dei mercati e gli altri che vedevano in questo fenomeno un modo per sopprimere barriere legali e normative della tutela dei singoli, delle loro associazioni e dei diritti sociali garantiti a livello nazionale. Cio' è vero e ben evidente nel caso dell'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea nelle Sentenze Viking e Laval nelle quali la tensione tra libertà economiche e diritti dei lavoratori (di sciopero nello specifico) si sono evidenziate in tutta sua drammaticità; ma ulteriori elementi problematici sono subito evidenti se si considerassero gli ostacoli posti da ciascun paese membro alla possibilità di acquisto di società considerate strategiche nel campo dell'energia o dei trasporti da parte di altre società estere, pur se aventi sede legale in paesi membri (vedi il caso del tentativo di acquisizione di Gaz de France da parte di Enel fallito per la fiera opposizione del governo francese alla cessione di un asset così importante a mani straniere). A ben vedere un'ulteriore interruzione sul percorso dell'Unione

Il rapporto di Monti mette in luce tre aspetti critici che riguardano in primo luogo la mancanza di sostegno politico e sociale alla costruzione del mercato in parallelo ad una difficoltà di percezione dell'Unione tanto che il citato rapporto parla di "stanchezza da mercato e stanchezza da integrazione". Ulteriormente viene registrata una incompletezza del mercato perchè ancora non del tutto unificato e accessibile e una sottovalutazione della necessità di manutenzione e promozione continua di questo.

Alla luce di tali risultanze, appare quindi possibile richiamare quel fenomeno che S. Bianchini ha definito, riferendosi al caso balcanico, come venir meno dello spirito cooperativo³⁴²: tale dinamica, per le evidenze riportate, potrebbe essere ricondotto ad un più complessivo fenomeno che vede in crisi gli approcci cooperativi in genere, fin anche nella regione europea occidentale, culla del più importante processo regionale di cooperazione della storia.

La crisi economica attuale ha messo in luce alcuni dei nodi che la crescita del passato ha contribuito a nascondere sia nelle relazioni tra stati sia nelle asimmetrie interne tra la integrazione del mercato e la protezione sociale a livello nazionale: ciò ha sempre più creato tensioni destinate inevitabilmente ad acuirsi in momenti di scarsità di risorse, nonché ha prodotto avversione da parte delle opinioni pubbliche rispetto a processi avvertiti quali esclusivamente incentrati sul mercato alla cui protezione si sarebbero sacrificate le tutele acquisite.

La discussione attorno al tema, posto che esiste una evidente matrice europea per ogni processo regionale nei Balcani, assume una rilevanza del tutto nuova nel contesto sudorientale.

La questione che si pone sulla posizione della Comunità Energetica risulta ancora più enfatizzata perchè, a differenza di altre iniziative, questa si propone chiaramente di ripetere il processo di unificazione regionale attraverso lo stesso percorso funzionalista della Comunità Europea, con la creazione di un mercato comune e con l'obiettivo di estendere tale modello di *governance* in altri ambiti.

La situazione attuale pone seri problemi di valutazione sulla efficacia di questo modello, se non in teoria, almeno come praticamente sia stato sviluppato e applicato nell'Unione; una riflessione deve imporsi quando si voglia estendere tale modello ad un' area del tutto peculiare come quella balcanica che vede l' intrecciarsi di dinamiche complesse di natura politica, economica, sociale di cui si è tentata una sintesi nei precedenti capitoli.

Questo è tra l'altro aggravato da un comune sentire delle popolazioni che ben avvertono i pericoli derivanti da quelle asimmetrie prima citate e che vedono crearsi dinamiche di conflittualità

potrebbe essere rilevato nel fallimento del progetto di Costituzione europea che ha forse segnato un ridimensionamento degli orizzonti politici europei.

³⁴² S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilita' balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series, September 2010

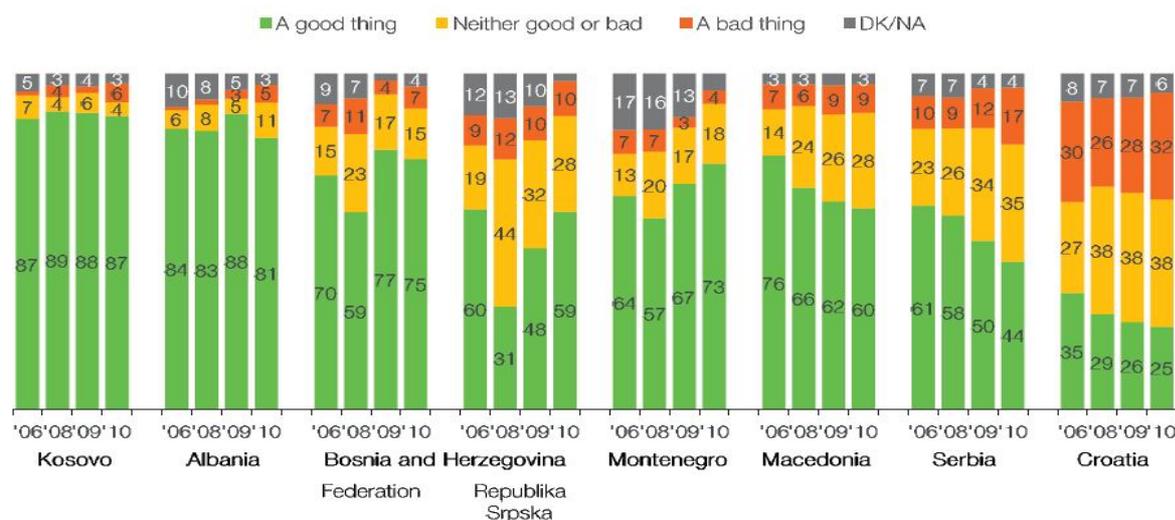
tra le logiche internazionali del mercato e quelle nazionali della tutela: un sondaggio Gallup relativo alla Croazia, paese di prossima adesione, ha evidenziato un importante tasso di sfiducia nei confronti dell'Unione e soprattutto nel mercato unico che, si teme, danneggerà la produzione locale per via della concorrenza delle imprese straniere che dovrebbero essere, per i cittadini intervistati, controllate da misure protezionistiche³⁴³.

Il modello neo-liberista, portato avanti anche dalle ricette del Fondo Monetario e della Banca Mondiale ben presenti nel quadrante balcanico e ispirate dal principio del "consenso di Washington"³⁴⁴ in un contesto di protezione sociale diminuito, non sembra più avere, anche tra quanti fino a ieri ne erano gli ispiratori e interpreti, quell' assoluto e indubitabile favore.

Negli ultimi anni, in verità gli effetti delle ricette applicate alla regione non sembrano aver dato risultati soddisfacenti anche ad osservare l'assenza di una effettiva crescita dell'economia reale

³⁴³ Il sondaggio e' citato in S. Bianchini "Crisi economica globale e stabilita' balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?" Pecob's Paper Series, September 2010; si riporta che il 56,5% dei cittadini croati intervistati sia favorevole a misure protezionistiche per superare la crisi. Sul rapporto tra i cittadini degli stati balcanici occidentali e l'Unione Europea e' utile consultare il Rapporto Gallup Balkan Monitor del giugno 2010 "Summary of Findings" che riassume molte dinamiche esistenti. In generale viene evidenziato come, nel complesso, esiste un diffuso consenso rispetto alla prospettiva di integrazione europea ma, nelle ultime indagini del 2006-2010, e' stata notata una diminuzione dei favorevoli nella maggior parte dei paesi coinvolti dalla ricerca. Tuttavia, la fotografia restituita dal sondaggio risulta composita: come detto esiste una valutazione positiva dell'Unione; l'eccezione e' rappresentata dalla Croazia dove si e' riscontrato un alto livello di indifferenti al processo di integrazione (38%) che superano sia i favorevoli (25%, percentuale piu' bassa di tutti i Balcani Occidentali) sia gli sfavorevoli (32%), tra l'altro registrando un netto peggioramento rispetto alle rilevazioni 2009 che hanno contato il 28% di sfavorevoli, Per un confronto delle tendenze si puo' far riferimento al Report 2009 Gallup Balkan Monitor "Perception of the EU in the Western Balkans".

Generally speaking, do you think that [COUNTRY]'s membership of the European Union would be a good thing, a bad thing, or neither good or bad?



³⁴⁴ La dottrina c.d. del Consenso di Washington prende spunto dalle ricette di politica economica che il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, entrabe con sede a Washington, impongono quale standard ai paesi che si trovano in stato di crisi e che vogliono accedere agli aiuti economici. Il pacchetto prevede dieci direttive di chiara ispirazione neoliberalista tra cui si annoverano, la politica fiscale volta al raggiungimento del pareggio di bilancio, ridimensionamento della spesa pubblica, liberalizzazioni del commercio ed eliminazione di dazi, privatizzazioni. L'uso di questa definizione si fa risalire all'economista J. Williamson che avrebbe coniato l'espressione.

di produzione, mentre sono cresciuti i servizi e i consumi con tassi elevati di disoccupazione e, sul versante della finanza pubblica, vi sono stati incrementi della spesa corrente e del deficit, con effetti negativi anche sulla bilancia import/export³⁴⁵.

Il tema relativo alla crisi del modello economico che inevitabilmente attinge sovrastrutture politiche e di relazione interstatale è stato oggetto di molte discussioni che riguardano in prima battuta l'Unione Europea e il suo futuro.

La gestione attuale ha messo in luce come l'emergenza ha fatto sì che il metodo comunitario fosse messo da parte a favore di relazioni bilaterali, mettendo in discussione due principi base che sono l'approccio cooperativo alla soluzione dei problemi e il vincolo solidaristico insito nella costruzione europea, poiché è sembrato che gli stati rincorressero, piuttosto ciecamente, vantaggi relativi e riservati piuttosto che soluzioni congiunte e benefici diffusi.

Ciò è evidentissimo nella gestione del caso greco nel quale, fermo restando le indiscutibili responsabilità elleniche, ogni approccio cooperativo è stato trascurato a favore della fredda logica contabile dalla quale la politica si è del tutto astratta, imponendo al popolo greco dei sacrifici enormi che hanno il sapore di una politica punitiva più che di salvataggio.

Se nella costruzione europea viene meno il metodo e il vincolo di solidarietà viene meno anche la ragione per cui essere membro: se nei momenti di difficoltà gli altri partners sono attenti a risolvere la situazione con il minor danno per se stessi senza la minima preoccupazione per gli altri, l'Unione ne viene profondamente snaturata³⁴⁶.

In una serie di interviste raccolte *a latere* del Forum economico Mondiale di Krynica nel settembre 2011, nel quale questi temi sono stati all'ordine del giorno, E. Del Re³⁴⁷ ha dato spazio a molti commentatori che sono stati concordi nel individuare la soluzione ai problemi enunciati nella imposizione di regole nel mercato, da non intendersi autonoma fattore di regolazione; inoltre, si sarebbe dovuto ribadire l'approccio regionale e non bilaterale delle soluzioni dei problemi dell'Unione.

I commentatori le cui opinioni sono riportate da Del Re, ritengono inoltre possibili nuovi scenari mondiali per i quali potranno nascere, forse già sono *in nuce*, nuovi poli in grado di far

³⁴⁵ M. Uvalić “*Serbia's Transition. Towards a Better Future*” Palgrave Macmillan, 2010.

³⁴⁶ Secondo alcuni osservatori questo fattore sarebbe addirittura una delle chiavi di lettura per spiegare la vittoria di Tomislav Nikolic nel ballottaggio del 20 maggio 2012 contro Tadic: in un report della società di analisi economica Bloomberg dall'inequivocabile titolo “*Serbs pick Nikolic in protest over EU-inspired austerity*” del 21 maggio, si sostiene proprio che il voto serbo sia da leggere in continuità con quello greco e, soprattutto, francese nel quale si è evidenziata una volontà dell'elettorato di rifiutare l'impostazione severa delle politiche europee.

³⁴⁷ E. Del Re “*Crisi economico-finanziaria: voci dall'Europa e oltre*” Gnosis, rivista Italiana di intelligence n. 3/2011; nell'articolo sono riportate interviste a J. Rostowski, Ministro delle finanze polacco, V. Spini, presidente Fondazione circolo Rosselli, J.M Gil-Robles Gil-Delgado, già presidente del Parlamento europeo, M. Allen, alto dirigente FMI, M. Meckel consigliere politico, n. tenzer direttore rivista *Le Banquet*, D. Hamilton, docente Johns Hopkins University, D. Dupuy. Direttore IPSE.

sentire la loro voce nel consesso internazionale o regionale con i quali i tradizionali poteri devono confrontarsi in un contesto in cui, con le parole di Z. Brzezinski³⁴⁸, tutto il mondo è politicamente in movimento anche a livello di singolo individuo.

N. Tenzer³⁴⁹ vede inoltre un futuro diverso per le organizzazioni internazionali per cui avranno la possibilità di svilupparsi quelle strutture capaci di dare regole specifiche come il WTO, mentre attraverseranno una fase critica le organizzazioni multilaterali “generaliste”, quali l’ONU o la NATO, che faticeranno ad individuare processi di *governance* efficaci e tali dal poter consentirne il funzionamento.

Da questo punto di vista, forse l’Unione e la Comunità che si pongono quali entità regolatrici potranno avere una funzionalità sufficientemente importante se riusciranno ad appianare i problemi di *governance* interna.

La risposta che l’Unione sta tentando e che anche il c.d. Report Monti individua è quella di incentivare l’economia sociale di mercato³⁵⁰ attraverso la migliore interazione tra diritti sociale e

³⁴⁸ Il pensiero dell’autore e’ molto chiaro e trova le sue evidenti fondamenta in molte dinamiche attuale, dalla primavera araba alle proteste negli Stati Uniti, in Cina, in Russia e in Europa: “*Per la prima volta nella storia umana, quasi tutta l’umanità è politicamente attiva, politicamente consapevole e politicamente interattiva ... Il risultato globale dell’attivismo politico sta generando un impulso alla ricerca della dignità personale, del rispetto culturale e di opportunità economiche in un mondo dolorosamente segnato dai ricordi di una secolare dominazione straniera coloniale o imperiale ... L’anelito alla dignità umana a livello mondiale è la sfida centrale insita nel fenomeno del risveglio politico globale ... un risveglio che è socialmente imponente e politicamente radicalizzante ... L’accesso quasi universale a radio, televisione e Internet sta creando sempre più una comunità di percezioni condivise e di invidia che può essere galvanizzata e canalizzata da demagogiche passioni politiche o religiose. Queste energie trascendono i confini sovrani e rappresentano una sfida sia per gli Stati esistenti, che per l’attuale gerarchia mondiale, su cui ancora si fonda l’America...*”

I giovani del Terzo Mondo sono particolarmente inquieti e risentiti. La rivoluzione demografica che essi rappresentano è quindi una bomba politica ad orologeria,...Il loro potenziale rivoluzionario potrebbe emergere tra le decine di milioni di studenti concentrati negli istituti di istruzione di "terzo livello" spesso intellettualmente discutibili dei paesi in via di sviluppo. Stando alla definizione di istruzione di terzo livello, vi sono attualmente in tutto il mondo tra 80 e 130 milioni di studenti "universitari". In genere provenienti dalla piccola borghesia socialmente insicura e infiammata da un senso di indignazione sociale, questi milioni di studenti sono rivoluzionari-in-attesa, già semi-mobilitati in assemblee di grandi dimensioni, collegate da Internet e pre-posizionati per un replay su scala più grande di ciò che è accaduto anni prima a Città del Messico o in piazza Tiananmen. La loro energia fisica e la frustrazione emotiva è solo in attesa di essere innescata da una causa, o una fede, o un sentimento di odio ...

Anche le maggiori potenze mondiali, vecchie e nuove, affrontano una realtà nuova: mentre la letalità della loro forza militare è più grande che mai, la loro capacità di imporre il controllo sulle masse politicamente risvegliate del mondo è a un minimo storico. Per dirla senza mezzi termini: in tempi precedenti, era più facile controllare un milione di persone che uccidere fisicamente un milione di persone, oggi, è infinitamente più facile uccidere un milione di persone che controllare un milione di persone...” Z. Brzezinski “*Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, 2012

³⁴⁹ N. Tenzer “*Le monde à l’horizon 2030 : La règle et le désordre*” Perrin 2011

³⁵⁰ Il richiamo all’ economia sociale di mercato e’ presente sia nel progetto di Costituzione europea (art. 3.3) redatto dalla Convenzione sul futuro dell’Europa che, approvato, lo ha consegnato al Consiglio Europeo di Salonicco del 20 giugno 2003. In relata’ il progetto specificava ulteriormente il concetto di economia sociale di mercato che doveva essere “fortemente competitiva”: e’ noto come il progetto non abbia visto la sua traduzione pratica per l’esito negativo dei referendum del 2009 in Francia e Paesi Bassi. L’idea di strutturare l’economia in senso sociale e di mercato non e’ stata abbandonata e si ritrova nel Trattato di Lisbona. Il concetto di economia sociale di mercato trae origine dalla diversa visione del capitalismo c.d. renana ed una tipicamente anglosassone basate, la prima su un coordinamento della economie di mercato e, la seconda, su un capitalismo della borsa, in cui le forze del mercati sono lasciate libere di interagire in ragione di dinamiche utilitaristiche e di opportunismo (M. Albert “*Capitalismo contro Capitalismo*” Il Mulino. Bologna 1993; F.Felice “*L’economia sociale di mercato*” Rubettino 2008). Il concetto ha trovato una delle sue prime applicazioni nell’esperienza tedesca del dopoguerra quando A. Muller-Armak conio’ il termine per definire la

libertà economiche: tuttavia, per quanto la terza via tra il collettivismo e il liberismo rappresenti un interessante sbocco, bisogna rilevare che l'attuazione di questo ha la necessità di avere una struttura statale ed amministrativa forte alle sue spalle.

Inoltre, anche questa soluzione non sembra più sufficiente quando si valutino le parole di molti importanti attori della scena economica europea: in una intervista al Wall Street Journal, il presidente della BCE, M. Draghi ha sottolineato come il modello sociale e di welfare europeo non sembra più attuale e che in molti casi *"is already gone"*³⁵¹.

Se dovesse essere vero che non esiste più la possibilità di spesa per l'impianto e la protezione sociale, ciò stravolgerebbe l'intero sistema conosciuto fin ora mettendone in dubbio le basi e gli equilibri formatisi nel tempo, con un sistema di rappresentazione e intermediazione del singolo nella sfera pubblica che è stato, dal dopo-guerra in poi, efficace.

Gli esiti di questo fenomeno possono essere forse già colti nella crisi della rappresentatività politica, sindacale e della intermediazione sociale che esiste in maniera sempre più diffusa in Europa e nel mondo e che genera tensioni, rivolte e scontri e che porta a doversi affidare ai "tecnici" per la conduzione dello Stato.

Ciò potrebbe provocare importanti involuzioni poiché nel vuoto della politica trovano ampio spazio le tendenze peggiori della degenerazione come populismo e nazionalismo.

Forse sono già evidenti tali dinamiche involutive se si osservino i fenomeni relativi alla situazione attuale ungherese che ben può rappresentare nella concretezza quanto tentato di riportare in astratto: in un periodo di crisi economica molto seria, il nazionalismo ungherese, avendo ricevuto l'approvazione della popolazione nelle scorse elezioni, sta tentando una svolta autoritaria mettendo a tacere le voci di opposizione, la libera stampa e cercando di assoggettare i poteri indipendenti dell'arco istituzionale del paese.

A fronte della reazione della Commissione che ha aperto diverse procedure di infrazione ed è arrivata a sospendere, nel febbraio 2012, l'erogazione dei fondi di coesione, il movimento nazionalista ha accentuato ancora più la sua natura antieuropeista mettendo in crisi il rapporto di Budapest con Bruxelles e destabilizzando il paese, la sfera politica e sociale, ormai polarizzate sempre più alle estremità di una faglia di divisione che si approfondisce con l'inasprirsi del

situazione in cui i principi del libero mercato sarebbero stati affiancati da interventi pubblici volti ad evitare le distorsioni del mercato (A.Muller-Armak *"Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft"* Kastell , Monaco 1946) fermo restando che l'intervento pubblico deve manifestarsi attraverso un ordinato sistema fiscale redistributivo e non con prezzi politici e altre interferenze dello stato nel mercato (Il Sole 24 ore 22 Agosto 2008; intervista a M. Monti a cura di C. Bastasin). Sulle diverse declinazioni del concetto, sul percorso storico e culturale che lo ha formato si rinvia a A. Somma *"L'economia sociale di mercato. Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato"* Rivista Biblioteca della Liberta', Centro Einaudi n.1/2009

³⁵¹ Intervista disponibile al sito <http://blogs.wsj.com/eurocrisis/2012/02/23/qa-ecb-president-mario-draghi/>

confronto tanto che András Láncki³⁵², rispetto al caso in oggetto, parla di una guerra civile fredda in atto.

Se queste possono essere considerate le ultime dinamiche, risulta chiaro che, riportando il tutto al caso balcanico, tali processi potrebbero manifestarsi in tutta la loro evidenza poiché accentuati da sistemi istituzionali locali già deboli per le difficoltà economiche e l'incapacità della struttura burocratica.

Esistono tuttavia scenari alternativi che sono tratteggiati da alcuni commentatori: la crisi economica e la stanchezza del processo di integrazione, potrebbe portare ad una introflessione dell'Unione Europea che quindi potrebbe tendere a ritrarsi nei suoi confini nei prossimi anni, lasciando spazio a politiche autonome nella regione.

Il citato autore Tenzer, nell'intervista rilasciata a E. Del Re di cui si è dato conto, quando parla della nascita di nuove aggregazioni regionali capaci di proiezioni mondiali cita non a caso la Serbia come possibile protagonista di nuove dinamiche di coagulazione di interessi attorno ad essa, anche se, bisogna dire, questa ha assunto lo status di Paese candidato nel febbraio 2012 e dunque, sembra legare il suo futuro all'Unione.

Nel 2009 un importante articolo di T. Judah dell'*Economist* regalò al dibattito il termine "yugosfera"³⁵³ quale nuovo processo di silente reintegrazione dell'area che starebbe seguendo gli anni della dissoluzione jugoslava attraverso la creazione sempre più concreta di un mercato regionale e una assunta comunanza culturale diffusa nell'area.

In effetti, anche S. Bianchini rileva come la possibile ritirata strategica dell'Unione nel suo ambito consolidato possa favorire *in primis* la permanenza di un ceto, spesso giovane, con un buon livello di istruzione che anziché emigrare verso altri paesi possa rimanere in loco e dare vita a nuove iniziative imprenditoriali.

In secondo luogo, la diminuzione degli scambi internazionali, potrebbe indurre i paesi balcanici ad un nuovo interesse commerciale verso i vicini con un utile impatto sulla creazione di

³⁵² Il prof. Láncki è docente di Filosofia politica e di Storia delle idee politiche all'Università Corvinus di Budapest.

³⁵³ L'autore T. Judah rinviene l'esistenza di questa entità da una continuità culturale e di mercato che esisterebbe tra i paesi dell'area dell'ex Jugoslavia: sebbene vi siano alcuni aspetti che possono essere interpretati in questo senso, bisogna però riferire che lo stesso autore che ha coniato il concetto riporta una certa resistenza, specie da parte croata, ad accettare il termine poiché non gradito il chiaro riferimento all'esperienza jugoslava anche se, sostiene l'autore a difesa della sua impostazione, chi nega questo fenomeno non lo nega perché questo non esisterebbe, ma perché non lo si vuole ammettere per ragioni di opposizione ideologica al processo. Molto concretamente, tuttavia, l'autore rileva come il ceto politico dell'area non sembra pronto ad un approccio cooperativo profondo come quello sott'inteso a una sfera geopolitica omogenea per quanto, citando H. Bisevic del Regional Cooperation Council, ritiene che la crisi finanziaria possa aver indotto le élites di governo a ridimensionare la propria considerazione e verificare concretamente che l'attuale passaggio non prescinda da soluzioni comuni e condivise sia nel caso delle grandi potenze e dunque, a maggior ragione, per i paesi dell'area balcanica. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a T. Judah "*Yugoslavia is dead, long live the Yugosphere*" London School of Economics, 2009

un mercato regionale della produzione e attivando proficue dinamiche di specializzazione produttiva e di esportazione.

È vero d'altronde che proprio la Serbia negli ultimi anni ha avuto una intensa attività diplomatica sia rivolta verso i tradizionali grandi poteri internazionali che verso paesi più defilati quali la Svezia, l'Estonia e i paesi che ancora si ritrovano nel Movimento dei Paesi non allineati tanto che il citato T. Judah parla del tentativo di emulare la politica estera della Jugoslavia titina.

Quali che siano i futuri scenari, quanto riportato in precedenza, mette in risalto le indubbe conseguenze che la crisi economica-finanziaria ha avuto e avrà su due aspetti in particolare: in primo luogo sul modello concettuale di mercato che si vuole introdurre nella regione balcanica anche attraverso la Comunità Energetica, dimostrando come l'acritica accettazione di questo non può essere più consentita.

D'altro canto, la stessa forza attrattiva dell'Europa quale meta per i Balcani potrebbe essere messa in dubbio con esiti catastrofici se si pensa che, indubbiamente, la tensione all'integrazione è uno dei massimi *drivers* per la composizione dei conflitti e la cooperazione nell'area.

È vero che, come rilevato dagli ultimi dati, il consenso verso l'Unione è ancora alto ma è altrettanto vero che se le opinioni pubbliche e le elites di governo dovessero cominciare a dubitare di questo traguardo ciò creerebbe problemi enormi e possibili *empasse* nei processi di soluzione delle questioni aperte che, molto probabilmente, tornerebbero ad acuirsi.

Non bisogna sottovalutare questo possibile scenario che dovrebbe responsabilizzare ancora più i politici europei che dovrebbero essere consci degli effetti che una possibile destabilizzazione, anche solo uno sbandamento, dell'Unione potrebbe causare nei paesi del vicinato e in quelli con i quali esistono relazioni strette e di lungo periodo.

Alcuni segnali in questo senso potrebbero già essere colti nel progressivo calare dei consensi verso l'Unione registrati nei Balcani dai sondaggi in precedenza citati e dovrebbe essere ancora più preoccupante la lettura del negativo dato croato, nonostante per Zagabria sia vicina la data per l'effettiva integrazione.

Il disagio crescente è anche diffuso nel ceto intellettuale anche di quei paesi espressioni più entusiaste rispetto alla prospettiva di adesione: in una sua intervista lo scrittore albanese Fatos Kongoli ha ribadito la vicinanza culturale dei Balcani con l'Europa, distinguendo questa affinità dal consenso verso le istituzioni e la *governance* dell'Unione, destinatarie di una dura critica per la quale l'autore dice che, forse, il "*sogno europeo comincia a vacillare*"³⁵⁴.

³⁵⁴ Intervista rilasciata a Rai RadioTelevisioneItaliana, rubrica Est-Ovest in onda il 26 febbraio 2012

Ciò viene anche confermato da un recente articolo apparso sull'*Economist*³⁵⁵ in cui si argomenta che l'importante obiettivo colto dalla Serbia sulla strada della sua integrazione non sarebbe destinato ad avere quell'effetto stabilizzante ed euforico che avrebbe avuto nel passato, considerato che la popolazione ha come priorità e maggiore preoccupazione il lavoro e l'andamento dell'economia.

Il tasso di disoccupazione è passato in quattro anni dal 13,6% al 24% circa del novembre 2011 e quindi l'opinione pubblica osserva questi processi con più cinismo e disincanto, anche a seguito di delusioni subite nel passato in merito a dichiarati rilanci produttive ed economici poi disattesi.

L'articolo citato riporta le parole di una fonte vicina al governo che riferisce sulla situazione serba che *"...disappointment and anger are eating everything..."*

Non è di poco conto notare che, in un sondaggio Gallup, intervistando campioni di popolazione delle aree più critiche, si è rilevato che esiste ancora nell'immaginario sociale l'idea di una prossima possibile guerra: sulla prospettiva di un conflitto nei prossimi 5 anni hanno risposto positivamente il 27,3% dei macedoni, il 23,6% dei serbi, il 13,1% dei kosovari e l'11,5% dei bosniaci-erzegovesi³⁵⁶.

In una ricerca commissionata dall'ufficio serbo per l'Integrazione Europea³⁵⁷ in relazione agli orientamenti della opinione pubblica in Serbia rispetto alla percezione dell'Unione Europea si rileva una continua discesa dei consensi rispetto alle prospettive di integrazione.

Se continua ad esser vero che la maggior parte della popolazione (51%) si dice predisposta a votare favorevolmente ad un referendum che chiedesse di supportare la decisione di entrare nell'Unione è altresì vero che solo il 32% del campione percepisce il processo come un fatto positivo, contro il 36% che non pensa che ciò apporterà variazioni e il 32% che lo avverte come un fatto negativo.

Ancora più rilevante è notare il trend a paragone delle percentuali registrate solo un anno prima rispetto al periodo a cui la statistica si riferisce. Nel dicembre 2010 i nettamente pessimisti rispetto alla percezione della UE erano il 23%; in 12 mesi il disappunto e la sfiducia dell'opinione pubblica serba nei confronti di Bruxelles è aumentata di ben 9 punti percentuali.

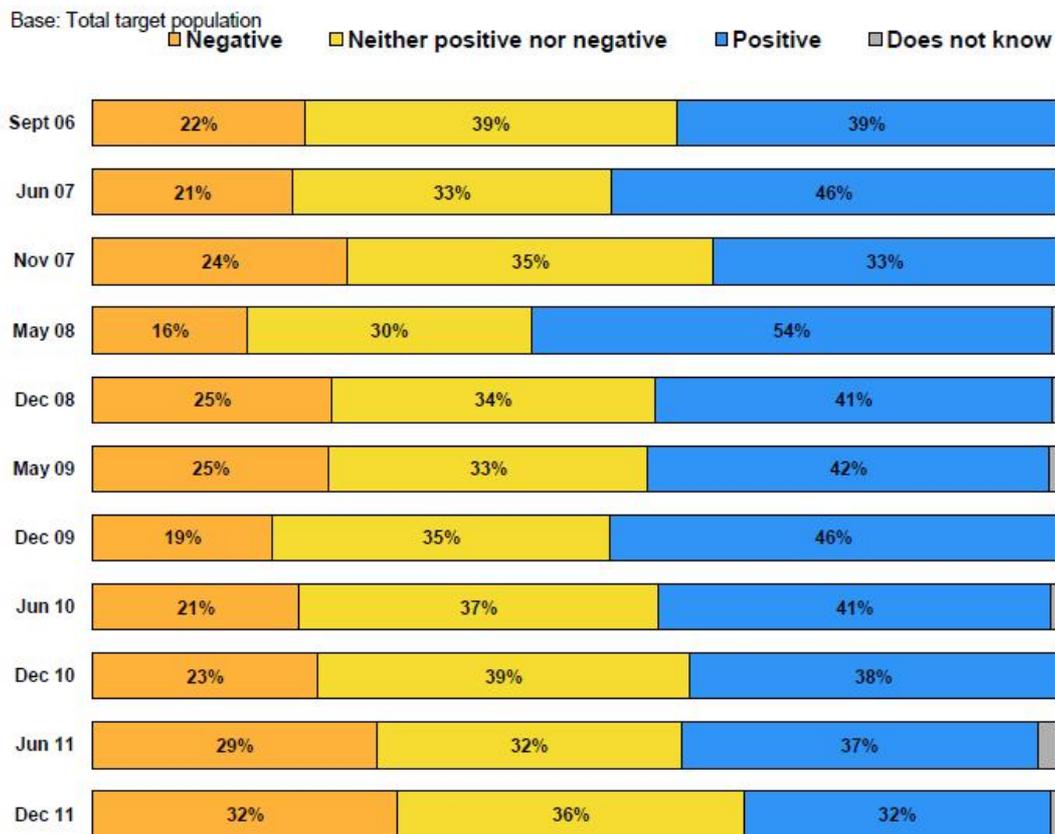
³⁵⁵ The Economist "A Balkan Cliffhanger. Inching closer to the European Union, but now with new Economics worries" 25 febbraio 2012

³⁵⁶ Balkan Monitor survey: Summary of findings 2010: dati disponibili al sito <http://www.balkan-monitor.eu/index.php>

³⁵⁷ I risultati dell' *opinion poll*, aggiornati al dicembre 2011, sono disponibili all'indirizzo http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinionpoll_december_2011.pdf

Tabella 9: percezione della Ue nei cittadini serbi

Generally speaking, does the current European Union presentation generates the reaction which is:



Fonte: Agenzia governativa per l'integrazione Europea SEIO, governo della Serbia.

Conclusioni

Lo scorrere delle vicende e dinamiche narrate ed esaminate nei capitoli che precedono consegnano uno scenario capace di prestarsi a diverse letture e che, per le peculiarità dell'area in oggetto e per i vorticosi mutamenti socio-economici tipici delle società contemporanee, non si presta a facili valutazioni e considerazioni che possano pretendere di essere definitive e lapidarie.

Dovendo tuttavia rendere delle conclusioni al tema di cui si è trattato, appare utile ripartire dal complesso processo in cui la costituzione di una Comunità Energetica del Sud Est Europa si iscrive per verificarne il reale ambito e concludere sulle più generali dinamiche di questo fenomeno.

Ripercorrendo il filo metodologico che ha portato al dipanarsi delle argomentazioni rese nei quattro Capitoli precedenti non può non riportarsi la domanda principale dalla quale è scaturito il lavoro, ovvero se la Comunità Energetica possa davvero considerarsi un fattore capace di radicamento e di creazione di reti di relazioni tali da facilitare processi cooperativi e di stabilità dell'area.

Da questo punto di vista ritengo che la Comunità e il Trattato che la introduce possano rappresentare, in potenza, importanti *chances* di avvio di una stagione che possa portare all'innescarsi di processi virtuosi d'area: il Trattato del 2005 in sé, al netto delle valutazioni sulla sua reale efficacia, già potrebbe essere preso a simbolo di una fase diversa da quella precedente e caratterizzata dal conflitto, considerato che tale accordo è stato il primo atto vincolante siglato congiuntamente da tutti gli stati regionali successivamente agli eventi bellici degli anni Novanta.

Inoltre, il Trattato della Comunità, come visto nel Capitolo secondo, presenta delle novità di approccio molto interessanti a differenza dei precedenti Trattati di pace che hanno visto una decisa leadership extraregionale e hanno esitato sulle metodologie di composizione dei conflitti tra entità federate e, come nel caso del Kosovo, attribuzione di vaste aree alla amministrazione internazionale.

L'approccio multilaterale e paritario ad un percorso condiviso proprio del Trattato della Comunità Energetica rappresenta indubbiamente un piano teorico potenzialmente valido e l'intento di indirizzare gli sforzi comuni ad un obiettivo condiviso rappresenta una novità nelle relazioni tra i paesi dell'area, almeno per il periodo successivo ai processi di disgregazione di fine Novecento, quando, esauritasi la spinta ideologica della dottrina comunista, fonte stessa del potere, la ricerca di una nuova fonte su cui basare di legittimazione fu rinvenuta in una lacerante idea di nazione intrisa di elementi identitari, omogeneizzante su base etnica e per la quale il concetto di cittadinanza sarebbe stato sostituito dal concetto di appartenenza etnica.

Tale impostazione, tutto sommato semplice ma del tutto antistorica e antimoderna, rispondeva all'intento di ricreare una omogeneità culturale, valoriale, religiosa e linguistica che evidentemente appariva più facilmente organizzabile e meno conflittuale, nella quale l'etnicità e non la cittadinanza sarebbe stata il collante dell'unità dello stato.

Poste queste premesse di partenza, l'ipotesi di una Comunità appare davvero ambiziosa perché si pone in maniera alternativa rispetto alle logiche che hanno prevalso nella fase storica precedente, introducendo elementi e concetti di *governance* politica e amministrativa del tutto collidenti con i paradigmi, invero dagli esiti infausti, adottati in passato.

Inoltre, il progetto comunitario appare tanto più ambizioso quando si consideri la finalità ultima di questo ovvero la creazione di istituzioni sovrastatali capace di gestire problemi complessi attraverso processi cooperativi con l'applicazione dello stesso metodo funzionalista che ha permesso la nascita dell'Unione Europea e delle sue istituzioni: l'idea di fondo della Comunità, dunque, è quella di superare la mera funzione di garantire il "cessate il fuoco" fra entità belligeranti o ostili in modo da ricreare legami tali da avviare concretamente una definitiva stabilizzazione dell'area.

Tuttavia, l'impostazione teorica deve confrontarsi con la realtà delle dinamiche in campo e queste ci restituiscono un quadro molto più complesso di quello immaginabile.

In primo luogo deve considerarsi quale sia il reale coinvolgimento dei diversi attori nel processo di costituzione e radicamento della Comunità Energetica poiché il successo di questa è indissolubilmente legato alla partecipazione delle società politiche e civili e alla condivisione ideale degli orizzonti posti dal comune accordo.

Da questo punto di vista, pur considerando gli importati passi in avanti compiuti anche con l'ingresso nella Comunità da parte di Ucraina e Moldavia, non si può negare come dopo i primi cinque anni di attività vi siano criticità molto evidenti: in primo luogo, la stessa acquisizione del sostrato comune normativo non è stato compiutamente completato tanto che, come visto nel Capitolo quarto, il Segretariato e la Commissione Europea si sono dovuti impegnare nel rilanciare tale attività.

La stessa definizione temporale della validità decennale del Trattato, sia pur in corso un confronto tra i membri per prolungarne la vita, non sembra deporre a favore della forte convinzione che dovrebbe animare ciascun partecipante nel dare attuazione ad un programma così ambizioso.

Certamente, nel contesto generale hanno pesato molto i contrasti relativi alla questione kosovara che tiene banco nell'area da ormai più di un decennio e che si è certo resa più evidente nelle sue contraddizioni dopo la dichiarazione unilaterale di indipendenza che Pristina ha deliberato nel febbraio 2008.

La questione della rappresentanza del Kosovo a livello internazionale, questione che è direttamente collegata alla definizione dello *status* di questa entità, si è posta anche a livello della Comunità Energetica con la conseguente minaccia di Belgrado di interrompere la propria partecipazione alle iniziative in caso di un riconoscimento dell'autonomia kosovara, eventualità percepita dalla Serbia quale provocazione.

La questione relativa allo status del Kosovo, dunque, rappresenta a livello regionale un punto assolutamente dirimente per la stabilizzazione dell'area: le dinamiche conflittuali tra Belgrado e Pristina, sia se esplicitatesi sul campo dello scontro concreto sia se mantenute a livello diplomatico, finiscono inevitabilmente per influenzare i processi di stabilizzazione interni, sollecitando e mantenendo alta la tensione sulle linee di faglia tra serbi e kosovari nonché provocando a cascata possibili degenerazioni o tensioni negli altri paesi dell'area.

Infatti, considerando che questi ultimi presentano una trasversalità della composizione etnica delle popolazioni, si è già verificato che queste componenti creino una empatia per la posizione di uno o dell'altro contendente, introducendo le dinamiche di tale conflitto nelle proprie società ed ampliando le possibilità di una diffusa destabilizzazione.

Ciò è avvenuto nel passato nel caso della Macedonia che ha vissuto un pericoloso momento di sbandamento nel 2001 quando la componente etnica albanese, suscitata e sollecitata dai fatti del Kosovo e supportata dalla capacità militare ormai radicata oltre confine nella guerriglia contro i serbi, si sollevò per rivendicare una sua visibilità e partecipazione nella società macedone.

Oltre l'episodio citato, poi risolto parzialmente con il riconoscimento di maggiori diritti alla componente minoritaria albanese, ciò che rileva è la potenzialità dirompente che la mancanza di una soluzione condivisa sulla considerazione dello status del Kosovo ancora mantiene e come tale questione appaia una delle chiavi per risolvere le possibili dinamiche conflittuali locali.

La Comunità Energetica sul punto fornisce un metodo di lavoro che tende a facilitare il dialogo tra le entità in un contesto istituzionale sovraordinato, funzionante con regole condivise, sull'assunto che l'obiettivo congiunto dovrebbe far superare elementi conflittuali.

Tuttavia, la partita che si gioca sulla possibile soluzione della questione e dei nodi di fondo dell'area, non sembra essere certo svolta sul tavolo delle istituzioni della Comunità Energetica: infatti, sui possibili sfondi tematici a supporto del dipanarsi delle logiche di relazione nell'area, così come stanno le cose, uno degli ambiti più rilevanti per la discussione del tema sembra essere collegato piuttosto al dialogo in corso e relativo al processo di integrazione dell'area nell'Unione Europea.

Da ultimo, si è rilevato nel lavoro, come la definizione pur parziale e cauta che si è raggiunta a Brussels tra gli inviati di Belgrado e Pristina il 24 febbraio 2012 in tema di

partecipazione e rappresentanza del Kosovo a livello internazionale, gestione congiunta delle frontiere, libertà di movimento, registri dello stato civile, riconoscimento dei titoli accademici e formativi e catasto, pur avendo lasciato immutate le rivendicazioni delle precedenti posizioni, è certo stato un elemento positivo di confronto e ha permesso, certo assieme ad altri fattori, l'attribuzione alla Serbia dello status di paese candidato³⁵⁸.

Inoltre, da un punto di vista squisitamente energetico, si è rilevato come, seppur la Comunità abbia tracciato dal punto di vista progettuale le linee di sviluppo infrastrutturale dell'area e monitori attentamente l'evoluzione normativa e l'acquisizione degli standard di regolamentazione di mercato³⁵⁹, le politiche energetiche dei singoli membri dell'area sono molto spesso disgiunte, non coordinate e spesso alternative³⁶⁰.

Il fenomeno, per la verità comune anche al versante dell'Unione Europea, rileva come sia difficile e ambizioso coordinare una comune politica volta alla condivisione di logiche politiche relative a temi sensibili quali quello della sicurezza e approvvigionamento energetico, a maggior ragione in un contesto, quale quello balcanico, sottoposto anche a pressioni di natura internazionale per la sua rilevanza dal punto di vista strategico.

Questo tema non può che rilevare pesantemente nella valutazione conclusiva delle dinamiche in essere e degli effetti di queste sulla possibilità di un effettivo radicamento della Comunità e degli obiettivi che questa si pone considerando che sembra mancare di capacità di guida dei processi.

³⁵⁸ È importante notare la *consecutio* degli avvenimenti posto che la promozione della Serbia a paese candidato era stata rimandata nel Consiglio Europeo del dicembre 2011; già il 28 febbraio 2012 il Consiglio Affari Generali dell'Unione Europea aveva dato parere positivo, ratificato poi dal Consiglio Europeo del 1 marzo. Ciò indica come l'Unione leghi i progressi sul Kosovo a condizione dell'avanzare del processo di integrazione al quale Belgrado è interessata e dal quale non sembra volersi allontanare anche in seguito all'avvicendamento politico avvenuto nelle elezioni presidenziali del maggio 2012 nelle quali T. Nikolic ha battuto l'uscente B. Tadic.

³⁵⁹ Si è visto nel Capitolo quarto come la Commissione nel Report "*Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty*" del 10.03.2011, nonché il Segretariato della Comunità Energetica con il "*Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community*" del 2011 hanno solo da ultimo inasprito la loro posizione mettendo in evidenza l'urgenza di un'adozione concreta dell'*acquis* superando lo scollamento tra adesione formale e sostanziale di cui si è parlato, preannunciando che la valutazione di questo processo sarà parte integrante delle negoziazioni relative alla posizione dei candidati o aspiranti tali alla *membership* e che l'inadempimento sarà valutato negativamente fino a far riaprire il capitolo dei colloqui relativo all'energia nelle dinamiche di integrazione e fino a far a richiedere sanzioni ai sensi dell'art. 90 del Trattato che dà la possibilità di ricorrere al Consiglio dei Ministri in caso di prolungata e insistente inosservanza degli obblighi convenzionali.

³⁶⁰ Un esempio concreto della difficoltà di approccio e soluzione congiunta dei problemi energetici è evidente in un ultimo episodio portato in luce dal quotidiano kosovaro Zëri che a fine marzo ha denunciato come la costruzione di un elettrodotto tra l'Albania e il Kosovo, già finanziato dalla banca tedesca KfW e già commissionato all'azienda croata Dalekovod, sia inspiegabilmente bloccato da oltre un anno. L'infrastruttura avrebbe in meritorio scopo di portare energia in Kosovo dall'Albania, spezzando il monopolio serbo della fornitura. La fonte dell'inchiesta riporta che la spiegazione del ritardo sarebbe dovuta ad accordi intervenuti tra i monopolisti dell'area e gli apparati politici di alto livello albanesi. È possibile leggere l'episodio in diversi modi; alcuni sostengono il movente economico esplicitato dal desiderio dei monopolisti di mantenere la loro posizione dominante, altri mettono in luce il significato politico legato alla volontà della Serbia di tenere ancora sotto scacco il Kosovo con il controllo della maggior parte delle forniture di elettricità. In ogni caso, questi atteggiamenti non dovrebbero essere tollerati nel contesto della Comunità che tuttavia non sembra essere intervenuta nella questione.

Inoltre, strettamente collegato al procedere dei membri in ordine sparso e all'influenza internazionale nell'area, vengono alla luce alcuni temi di grande importanza che, per quanto è dato di capire, potrebbero costituire i nodi più sensibili negli, ad oggi, immaginabili processi futuri.

In questo frangente rileva soprattutto la posizione della Russia di cui si è discusso nel Capitolo terzo: si è visto nella predetta sezione quale sia il peso di Mosca nella regione per il grande rilievo che questa ha come principale fornitore delle risorse energetiche fossili quali gas naturale e petrolio.

Accanto a ciò, come già esaminato, la Russia sta portando avanti una aggressiva politica che, attraverso i canali energetici, la sta posizionando nei gangli vitali delle economie dell'area al fine di esercitare un'influenza che avrebbe il duplice scopo di riportare la sfera geo-politica russa nei Balcani e di avere un possibile ruolo nei processi di transizione e di creazione dei mercati energetici nell'area.

Il tema, lungi da avere implicazioni solo commerciali, tocca da vicino la Comunità Energetica, soprattutto dal punto di vista della possibilità di compiere il ruolo affidatole dal Trattato istitutivo e volto alla creazione di un mercato coordinato nelle politiche e nelle regole.

Di fatti, l'ingresso di capitali russi, spesso veicolati da questioni di natura strategico-politica, e il controllo che questi hanno assunto su apparati vitali del sistema energetico dell'area³⁶¹ potrebbe creare inevitabilmente dei conflitti di sistema che dovrebbero essere risolti attraverso un confronto certo aspro e non facile, nel quale si dovrà misurare la forza degli attori in campo.

Quando la Comunità Energetica chiede ai propri membri di applicare i principi di derivazione europea relativi al così detto processo di *unbundling*, oggi recepito dalla Comunità nelle forme avanzate del "terzo pacchetto energia" tendente come detto nel quarto Capitolo a scindere i compiti e le figure societarie nel mercato per spezzettare quanto più possibile il monopolio e giungere ad un mercato dinamico ed aperto, non può questa impostazione non confrontarsi con la presenza di un monopolista naturale quale, per esempio, Gazprom che assicura la produzione, il trasporto e la distribuzione della risorsa fin al consumatore finale.

La ramificazione degli interessi russi e la logica di controllo del mercato è un tema ineludibile e avverso il quale, così stando le cose, non è possibile pensare che la Comunità possa

³⁶¹ In caso di specie, riguarda proprio le modalità di acquisizione da parte di Mosca, attraverso la società russa Gazprom, del 51% delle quote della azienda energetica di stato Naftna Industrija Srbije per una somma ritenuta dalle critiche riportate di molto inferiore al valore effettivo degli assets serbi; l'acquisizione ha anche comportato il diritto di passaggio dal territorio serbo del gasdotto South-Stream, parte integrante di una strategia russa volta ad una infrastrutturazione capace di portare le proprie risorse verso il ricco mercato europeo. Si è riferito come la Russia abbia sfruttato la contingenza della difficoltà serba sul versante della questione del Kosovo, annunciando tale operazione come avente un intento di supporto: l'allora presidente Dimitri Medvedev affermava che "...l'accordo vuole dimostrare il nostro supporto morale, materiale ed economico per uno stato che si trova in una situazione molto difficile e che sfortunatamente, per il volere di alcuni altri stati, ha avuto la sua integrità territoriale messa in dubbio..."

efficacemente operare in assenza di una, fin ora latente, forte volontà e strategia politica condivisa a livello regionale.

Lo stesso argomento può valere per i temi infrastrutturali: si è accennato nel Capitolo quarto alla pianificazione della distribuzione del gas in tutta l'area attraverso il progetto di valenza comunitaria del "gas ring" che assumeva le proprie fonti di approvvigionamento da sud, in continuità con la strategia europea di diversificazione portata avanti con il gasdotto Nabucco.

Nonostante ciò, si è visto nel lavoro come i membri della Comunità hanno proceduto in ordine sparso tentando di negoziare, in una posizione di evidente inferiorità, le migliori condizioni per l'attraversamento sul proprio territorio di altri progetti infrastrutturali, quali appunto il russo gasdotto South Stream.

Il groviglio di interessi così sviluppatosi mette in luce scenari di grande rilevanza internazionale, diplomatica, giuridica, che potrebbero essere affrontati e risolti solo da organizzazioni capaci di sciogliere nodi che possono assumere la rilevanza di ostacoli e contraddizioni per un efficace funzionamento del sistema regionale, specie nella logica di cooperazione ed integrazione dell'area.

Allo stato attuale, la Comunità Energetica non sembra avere queste capacità per il ritardo del radicamento dell'iniziativa nelle agende politiche dei singoli membri, spesso come detto, dettate da strategie parziali o a volte costrette e determinate dall'influenza di altri fattori di natura economica o di provenienza extraregionale.

Ulteriore complicazione riguarda il fatto che molti dei paesi dell'area e membri della Comunità Energetica sono impegnati, con un cammino e una posizione spesso molto diversa, nel processo di integrazione europeo: i fenomeni descritti possono rappresentare ulteriori difficoltà e criticità in questo contesto se si valuta la, spesso, invadente presenza russa in un settore strategico che sicuramente sarà oggetto di grande attenzione e interesse nella fase del negoziato per l'accessione.

Tutto ciò potrebbe creare tensioni e contraddizioni nell'area, suscitando rallentamenti sia nella costruzione di un mercato comune, base del progetto di Comunità Energetica e il punto ideale dal quale si dipanerebbero le dinamiche di coagulazione e cooperazione regionale attorno al tema energetico, sia nel processo di integrazione europea che, come spesso riportato, è un orizzonte al quale tendono reciprocamente Bruxelles e gran parte dei paesi dell'area.

Un rallentamento dei processi di integrazione o la diffusione, più o meno fondata, del sentire sfumato questo obiettivo potrebbe avere dirette ed infauste ricadute nell'area nella quale, indipendentemente dalle valutazioni riportate nel Capitolo secondo sul tema, molti progressi verso

la stabilizzazione sono stati indubitabilmente compiuti ad opera del funzionamento del principio di condizionalità e dell'interesse all'acquisizione dello status di membro UE³⁶².

Ad aggravare questa possibile dinamica deve aggiungersi la considerazione che questo si verificherebbe in un contesto in cui la stessa tensione verso l'integrazione europea vede un sensibile calo registrato nelle opinioni pubbliche dell'area: si è riportato in chiusura del quarto Capitolo come le più recenti statistiche vedano riposizionarsi al ribasso le aspettative delle società civili nei confronti dell'Unione Europea.

Driver fondamentale di questa disaffezione, oltre a specifici casi nei quali le opinioni pubbliche nazionali hanno avvertito negativamente il ruolo europeo in determinate questioni, risulta essere senza dubbio la crisi economica che dal 2008 interessa anche i Balcani, producendo nell'area fenomeni recessivi, un rallentamento generalizzato del P.I.L., la diminuzione degli investimenti diretti esteri, crescita dei debiti sovrani e soprattutto tassi di disoccupazione molto alti.

Anche dall'analisi dei campioni statistici e orientamenti elettorali derivanti dalle elezioni in Serbia del maggio 2012 si è verificato, nonostante l'indubbio successo di Belgrado nell'ottenere lo status di paese candidato, come il tema europeo ha suscitato relativamente poco interesse presso gli elettori, molto più preoccupati per la situazione economica ed occupazionale.

Riportare tutto ciò è utile per sottolineare come l'elemento della crisi sia capace di avere un effetto nell'area, oltre che sulle opinioni pubbliche e sulle loro capacità di mobilitazione, anche sullo spirito stesso della cooperazione e, dunque, sulla possibilità che organizzazioni come la Comunità Energetica possano trovare riscontro ed avere successo.

Il mix provocato dalla crisi, dalla disoccupazione e dalla povertà, anche nella sua dimensione energetica, certo non favorisce processi virtuosi ed anzi, nel noto contesto balcanico, ciò potrebbe dare l'avvio a tensioni sociali che possono assumere l'aspetto deterioro di mobilitazioni etno/nazionaliste che alcuni già rivedono in campo per il rifiorire di episodi di

³⁶² Si è riportata nel Capitolo terzo un'altra possibile conclusione rispetto alle tensioni innescatesi tra processo di integrazione e radicamento della presenza russa nei Balcani che ha una valutazione più positiva dei possibili esiti; alcuni autori quali Dordević, Filijović e R.C. Nation giungono a pensare che, attraverso il confronto regionale tra due poteri globali quali la Russia e l'Unione Europea, si potrebbe poi arrivare ad una sintesi generale tra gli interessi che porterebbe ad un riconoscimento di un interesse comune, non più contrapposto, nell'ottica di cooperazione tra chi detiene la risorsa energetica, chi la consuma e chi ne agevola il transito. I. Dordević, M. Filijović " *Bankan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems*" Faculty of Security Studies, Belgrade University. Alla stessa conclusione arriva R.C. Nation che afferma "...*The two former Cold War rivals share important interest in common and do not really threaten respective vital interests. Pragmatic cooperation in their mutual benefit would serve both parties well...*" R.C. Nation " *The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*" in "Kosovo: Independence, status, perspective" edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011. Sul punto si veda anche " *The right Direction for U.S. Policy toward Russia: a Report from the Commission on U.S. Policy toward Russia*" Washington D.C. 2009

violenza prima circoscritti nello sport, negli eventi musicali poi estesi ad altri ambiti della vita sociale fino a dar concretezza a un sentimento di insofferenza e intolleranza sempre più diffuso³⁶³.

Anche nella dinamica storica, non si deve dimenticare che i momenti di crisi economica sono quelli nei quali si annida il rischio di svolte autoritarie o di sviluppi di processi disgregativi e di conflitto.

Ciò è vero in maniera ancora più evidente nel contesto esaminato in cui già in congiunture passate la crisi determinata da fattori economici è stata parte fondamentale dei processi di sgretolamento della Federazione Jugoslava, nella quale l'indebitamento estero, il dissolversi dei legami strutturali del mercato interno, le sofferite politiche restrittive per la riorganizzazione del *welfare* hanno consentito lo svilupparsi di tensioni nazionalistiche, certo mai del tutto sopite, ma che hanno potuto esplodere quando raccolte da movimenti che basavano sull'omologazione etnica della nazione la legittimazione della loro azione³⁶⁴.

Deve altresì sottolinearsi che esistono ancora ben evidenti i rischi di una mobilitazione regionale posto che i nodi da sciogliere per la soluzione della questione della stabilizzazione dell'area sono ancora presenti e non risolti.

Si è già avuto modo di accennare al fatto che il conflitto susseguente alla disgregazione jugoslava non è ancora stato del tutto composto, essendo ancora aperto, più evidente tra gli altri, il punto relativo del Kosovo; i nodi di natura politica e di definizione di equilibri capaci di dare stabilità all'area non ha avuto ancora una chiara e definitiva soluzione.

Questo scenario non può certo far concludere in maniera rassicurante, almeno per il breve e medio termine, ed anzi, soprattutto da un punto di vista delle dinamiche cooperative, S. Bianchini, registra un progressivo ma costante venir meno di ciò che egli definisce "*spirito della cooperazione regionale*".

Lo slancio e la positiva mobilitazione innescatasi per il cambio dei regimi dopo l'avvicendamento della classe dirigente, soprattutto serba e croata, con la fine dell'arco temporale del potere di Milosević e Tuđman, sembra oggi essere molto diminuita anche per la molteplicità delle iniziative volte alla stabilizzazione dell'area e alla contraddittorietà di metodo da queste proposte.

Si è già detto nel Capitolo secondo³⁶⁵ della diversa valutazione dei Trattati di pace che si sono susseguiti negli scorsi anni Novanta e del differente metodo di approccio dei processi di

³⁶³ S. Bianchini "*Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?*" Pecob's Paper Series, September 2010

³⁶⁴ S. Bianchini a cura di, *L'enigma jugoslavo, le ragioni della crisi*, F. Angeli editore, Milano 1989.

³⁶⁵ Si è già evidenziato nel capitolo secondo come vi sia stata una contraddizione tra gli approcci bilaterali e multilaterali che erano proposti nei diversi programmi e come ciò abbia innescato, specie nel versante dei programmi di ispirazione bilaterale (regatta principle), diverse velocità nel raggiungimento degli obiettivi con conseguenti squilibri e

cooperazione regionale tentati, oscillanti tra un intervento di natura multilaterale e bilaterale: questo, assieme al numero forse troppo elevato delle iniziative che potrebbe aver distratto da un serio cammino di programmazione, ha spesso provocato contraddizioni, contrasti e perfino dinamiche competitive che hanno certo svilito le stesse finalità cooperative.

La Comunità Energetica, pur appartenendo a quei virtuosi modelli che tentano un approccio complessivo ai problemi regionali e attinente quindi a quei processi rientranti nel concetto di “*carovana principe*” in alternativa a quelli rispondenti all’idea di “*regatta*”, non può non risentire di questi aspetti con una diminuzione, comune in verità a tutte le altre iniziative in corso, della propria capacità di incidenza sul tessuto complesso dell’area.

Non va neanche sottovaluto un aspetto relativo al modello strutturale che la Comunità Energetica porta con sé: lo stesso modello neo-liberale e di mercato, a cui pure la Comunità Energetica si ispira, lunghi dall’essere la soluzione definitiva a tutte le relazioni conflittuali è foriero in sé di contraddizioni e, nello specifico momento storico, di problematiche ancora in attesa di risposta.

Il mercato non è riuscito ad essere, come nelle intenzioni dei suoi massimi interpreti ed esegeti, quella istituzione totale capace di risolvere efficientemente in sé ogni questione economica ed extraeconomica, garantendo processi di sviluppo efficaci e benessere diffuso.

Si è rilevato nel quarto Capitolo come una delle riforme strutturali che si vuole introdurre anche attraverso il mercato comune energetico del Sud Est europeo è quello dello svincolo del prezzo dell’energia dal sistema di welfare dell’area per attribuire alle stesse dinamiche di mercato la determinazione del prezzo finale: il conseguente aumento dei costi avrebbe un indubitabile impatto negativo sulla possibilità di accesso alla risorsa e, dunque, effetti diretti sulla possibilità di sviluppo sia dell’economia sia della sfera del singolo posto che, come visto nel primo Capitolo, esiste una diretta relazione tra disponibilità di energia e sviluppo umano.

Dovendo quindi conclusivamente valutare la Comunità Energetica e le sue proposte di politiche strutturali non può non rilevarsi l’aspetto sottolineato: in altri casi, politiche liberiste e di mercato definite in altri luoghi con ricette considerate universalmente valide³⁶⁶, hanno provocato

tensioni che non hanno certo contribuito a risolvere le dinamiche conflittuali regionali né a sanare le ferite politiche che si sono aperte dai processi di disgregazione della Jugoslavia. Per completezza, si deve riportare a questo punto punti di vista più ottimisti rispetto a tali dinamiche: nel suo report annuale 2010-2011, il Segretariato Generale del Regional Cooperation Council ha evidenziato come gli effetti della crisi hanno esacerbato la situazione generale ma questa oggi appare in progresso poiché gli indicatori di riferimento vengono interpretati positivamente tanto da far affermare un rilancio dello spirito cooperativo nella regione. Per quanto autorevole e pertanto degna di attenzione, deve valutarci che tali posizioni sono riconducibili ad un organismo chiamato al difficile compito di coordinare le dinamiche della cooperazione evitando che si disperdano nei meandri di quella pletora di iniziative prima denunciate.

³⁶⁶ Il riferimento è a quelle dottrine ispirate al c.d. del Consenso di Washington che prende spunto dalle ricette di politica economica che il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, entrambe con sede a Washington, impongono quale standard ai paesi che si trovano in stato di crisi e che vogliono accedere agli aiuti economici. Il pacchetto prevede dieci

squilibri strutturali molto importanti e che hanno indotto una povertà diffusa nella popolazione, con conseguenze evidenti sul malcontento e sulla conseguente disponibilità alla mobilitazione sociale.

Qui si innesta un altro aspetto da valutare e che tocca la Comunità Energetica da molto vicino.

Come detto il modello comunitario trae la sua origine anche ideale dal processo funzionalista sotteso all'odierna Unione Europea: ciò pone il tema relativo alla capacità di un modello immaginato per altri attori e per una situazione storica ben definita di fondarsi in un altro contesto.

Non ci si può, infatti, legittimamente attendere che l'introduzione di tale modello attraverso la Comunità Energetica del Sud Est Europa, anche per gli effetti distorsivi di cui riferito, avvenga in maniera piana e senza una elaborazione regionale.

I precedenti storici, tra l'altro, fanno propendere per concludere che lo scambio di esperienze e modelli tra occidente e oriente europeo non sia unidirezionale e non veda l'oriente come mero recettore di precetti formulati altrove.

Come visto esistono nella valutazione di molti autori scenari alternativi nei quali può ben evidenziarsi una rivalutazione in chiave regionale di elementi normativi, sociali e politici di derivazione europea posto che, non si può negare, l'Unione Europea ha già profondamente inciso nel tessuto dell'area, anche in quei paesi che non ne sono ancora membri: la crisi economica, la "stanchezza" del processo di integrazione e i problemi attuali dell'assetto democratico-istituzionale europeo, potrebbe lasciare spazio a politiche autonome nella regione.

L'autore Tenzer³⁶⁷, sostiene la possibilità che la Serbia possa essere possibile protagonista di nuove dinamiche di coagulazione di interessi attorno ad essa per la formazione di nuove autonome entità regionali capaci di proiezioni internazionali.

Nel solco, come visto nel Capitolo quarto, si pone il concetto di "yugosfera" coniato dal giornalista T. Judah quale nuovo processo di silente reintegrazione dell'area che starebbe seguendo gli anni della dissoluzione jugoslava attraverso la creazione sempre più concreta di un mercato regionale e una assunta comunanza culturale diffusa nell'area.

In effetti, anche S. Bianchini rileva come la possibile ritirata strategica dell'Unione Europea nel suo ambito consolidato e l'attuale oggettiva difficoltà di ulteriori allargamenti ad Est possa

direttive di chiara ispirazione neoliberista tra cui si annoverano; la politica fiscale volta al raggiungimento del pareggio di bilancio; ridimensionamento della spesa pubblica; liberalizzazioni del commercio ed eliminazione di dazi; privatizzazioni. L'uso di questa definizione si fa risalire all'economista J. Williamson che avrebbe coniato l'espressione.

³⁶⁷ E. Del Re "Crisi economico-finanziaria: voci dall'Europa e oltre" Gnosis, rivista Italiana di intelligence n. 3/2011. In questo senso si potrebbe anche leggere l'ultimo meeting dei paesi non alleati del settembre 2011 nel quale si è celebrato in cinquantesimo anniversario della fondazione del movimento e si è registrato un attivismo particolare della Serbia nell'intessere e rinsaldare rapporti economici con molti dei 118 paesi presenti.

favorire *in primis* la permanenza nell'area di un ceto, spesso giovane, con un buon livello di istruzione che anziché emigrare verso altri paesi possa rimanere *in loco* e dare vita a nuove iniziative imprenditoriali e nuova vitalità alla società civile.

Almeno un altro tema si pone prima di tentare una conclusione complessiva e riguarda il sorgere e il radicarsi di energie da fonte rinnovabile che sempre più si pongono quali investimenti alternativi alla produzione da fonte fossile.

Questo settore appare avere una capacità di sviluppo molto intensa anche perché spesso accompagnato nel suo radicamento da tariffe incentivanti che sostengono gli investimenti a volte troppo onerosi rispetto al ricavo possibile dalla sola vendita dell'energia alle rete nazionale.

Sul tema, nonostante indirizzi di massima e iniziative relative alla regolamentazione comune, non vi sono significativi approcci della Comunità Energetica che dovrebbe, per essere davvero efficace nel suo ruolo, predisporre dei piani energetici relativi alle quote di produzione, anche da rinnovabile, per ciascun membro al fine di consentire un equilibrato sviluppo del settore, evitando bolle di mercato già verificatesi in altri paesi europei quali Spagna e Italia con le conseguenti ricadute negative al raggiungimento del picco di mercato.

Per quanto riguarda le così dette fonti alternative, il coordinamento dei fondi destinati all'incentivo potrebbe essere utilmente affidato alle istituzioni della Comunità Energetica di concerto con il Comitato di regolamentazione che riunisce le Autorità di settore di ogni paese: una pianificazione siffatta potrebbe davvero permettere l'utilizzo razionale delle risorse, facendo tesoro di esperienze negative di altre esperienze ed avendo il controllo del mercato per evitare squilibri speculativi.

Questo permetterebbe un'infrastrutturazione completa e moderna del settore elettrico con la dotazione di impianti di produzione da fonte rinnovabile che hanno il pregio di rispondere, oltre che ad un impatto ambientale limitato o comunque gestibile, ad una logica di diffusione sul territorio di una miriade di centrali di immissione.

Inoltre, un siffatto quadro avrebbe la capacità di attrarre una molteplicità di investitori internazionali capaci, a differenza di ciò che avviene con le centrali tradizionali da fonte fossile, di poter affrontare un investimento alla loro portata: ciò produrrebbe un afflusso significativo di investimenti diretti esteri e una vivacità del mercato elettrico che si caratterizzerebbe da un numero elevato di produttori medio-piccoli, concretizzando così quelle dinamiche di apertura del settore da più parti invocate e obiettivo principe delle stesse linee politiche delineate dalla Comunità Energetica e dal Trattato che la istituisce.

Vi è da dire che i maggiori *donors* internazionali che potrebbero costituire un patrimonio di risorse per attrarre attraverso un misurato incentivo tali investitori, sembrano più interessati e

concentrati sulle tradizionali fonti energetiche e impianti di produzione standard: si è riportato nel quarto Capitolo come, nonostante esempi negativi già registrati in altre parti del mondo su programmi del tutto simili, la Banca Mondiale insista nella realizzazione in Kosovo delle centrali di produzione da carbone dette Kosova e Re.

Probabilmente, secondo dinamiche comuni anche ad altre esperienze, alcuni importanti *players* del settore, pensano, erroneamente dal mio punto di vista, che sia meglio organizzare la produzione in una forma concentrata secondo modelli economici classici che spesso però non hanno mostrato efficienza sia perché tali grandi centrali creano un impatto ambientale notevole, sia perché dove sono concentrati investimenti così ingenti si annidano facilmente corruzione e malaffare, sia perché l'efficienza energetica passa da nuove forme di sviluppo della infrastruttura di rete basate proprio sulla delocalizzazione e parcellizzazione della produzione³⁶⁸.

A fronte di questa grande opportunità che si apre, non sembra tuttavia che la Comunità Energetica si stia attivando da protagonista per guidare un processo che potrebbe potenzialmente addurre un significativo progresso alla infrastrutturazione dell'area.

Al contrario, ancora una volta la gestione delle dinamiche in corso vengono lasciate alla iniziativa dei singoli stati: così è dato vedere che alcune nazioni quali la Romania stanno autonomamente creando un proprio sistema di incentivazione per lanciare il settore delle energie rinnovabili, in special modo fotovoltaico, idroelettrico, biomasse ed eolico³⁶⁹.

L'Albania vede il realizzarsi di alcune centrali di produzione da biomassa e di impianti eolici ma nel contesto di una possibile interconnessione l'Italia per mezzo di un contestato elettrodotto sottomarino, per cui, anziché essere arricchita, rischierebbe di trovarsi spogliata di una preziosa risorsa.

Inoltre, in una situazione così complessa, nella mancanza di una strategia regionale che dovrebbe essere fornita dalla leadership di una organizzazione come la Comunità Energetica, i tentativi dei singoli potrebbero mostrarsi vani perché resterebbe un problema strutturale già oggi

³⁶⁸ Si fa riferimento alla sempre più evidente necessità di costruire reti di trasporto energetico così dette "intelligenti" (*smart grid*). L'idea di fondo è quella di sovrapporre alla classica rete di distribuzione energetica una parallela rete di [informazione](#) che gestisca la rete elettrica in maniera "intelligente" evitando inefficienze, sovraccarichi o caduta di tensione. Ciò permette di monitorare costantemente gli eventuali [surplus](#) di [energia](#) o di produzione consentendo la redistribuzione dei picchi in modo dinamico ed in tempo reale verso altre aree, ovvero regolando direttamente la produzione specie delle centrali classiche per le quali è possibile programmare l'intensità di generazione elettrica. Questo sistema appare fortemente indicato per una regione come quella balcanica che registra picchi di richiesta energetica diversa tra il nord e il sud dell'area a seconda della stagione: dalle analisi di consumo si evidenzia infatti che nella stagione invernale vi è una richiesta energetica maggiore nelle aree centrali e settentrionali, mentre in estate la richiesta è localizzata a sud. Poter utilizzare un sistema regionale di trasmissione capace di valutare la domanda e indirizzare i flussi costituirebbe di certo un grande vantaggio per l'efficienza. Inoltre, per la caratteristica propria delle fonti rinnovabili costituita *in primis* dalla intermittenza della produzione, una siffatta rete potrebbe regolare e bilanciare il mix energetico di produzione a seconda della disponibilità immediata della fonte.

³⁶⁹ Per maggiori informazioni si rinvia a <http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2012-02-16/bucarest-incentiva-rinnovabili-102715.shtml?uuid=Aa7uDfsE&fromSearch>

sotto gli occhi di quanti immaginano lo sviluppo di impianti da fonti rinnovabili nei paesi del quadrante balcanico.

Infatti, paradossalmente pur essendo in loco tutte le fonti necessarie all'implementazione e valorizzazione delle tecnologie che utilizzano il vento, l'irraggiamento solare, le risorse idriche e le biomasse ricavabili dalla gestione delle foreste e dal prodotto di scarto dell'agricoltura, non esisterebbe poi una rete infrastrutturale capace di ricevere e distribuire efficacemente l'energia prodotta e che potrebbe essere sviluppata al meglio solo in chiave regionale, al fine di coordinare i diversi poli di produzione di volta in volta attivi e i poli di domanda che variano a seconda del momento della giornata, delle condizioni metereologiche e della stagione.

Anche dall'esperienza professionale personale si ricava che spesso le compagnie nazionali della distribuzione elettrica impongono al produttore limitazioni alla produzione in ingresso alla rete nazionale o, forse ancora peggio nell'ottica dell'investitore, chiariscono la possibilità di interruzione della produzione a causa della incapacità dell'infrastruttura: ciò limita evidentemente l'attrattività di questi contesti e dunque la possibilità di creazione di nuovi impianti.

Dunque, tornando alla domanda che è ragione del lavoro compiuto si deve qui tentare di rassegnare le conclusioni relative al tema della effettiva capacità della Comunità Energetica a radicarsi e a porsi quale fattore di stabilizzazione del quadrante balcanico.

Il quadro metodologico individuato consegna una sovrapposizione di temi tutti influenti e capaci di interagire a vari livelli con il tema principale e di contribuire alla risposta da elaborarsi rispetto al quesito principale.

Per quanto esaminato posso concludere nel definire il modello teorico rappresentato dalla Comunità Energetica un modello corretto per il suo approccio multilaterale all'area balcanica, capace di superare quelle tensioni prodotte da processi squisitamente bilaterale, e fondato su una posizione che mi sembra di poter condividere, ovvero quella per cui la risposta ai temi problematici della regione si ritrova attraverso una visione complessiva e condivisa della soluzione.

Il tentativo di riportare nel tessuto di ciascun membro procedure, regole e istituzioni comuni potrebbe certo rappresentare un efficace strumento per cogliere e rendere attuale il processo sopra descritto, attraverso il superamento delle logiche particolaristiche ed egoistiche dei singoli stati.

Tuttavia, il quadro ideale non è quasi mai un quadro reale: molteplici fattori, infatti, concorrono ad alterare un processo nelle intenzioni perfetto.

In primo luogo, le tensioni derivanti dal posizionamento strategico di diversi attori internazionali si riproducono di fatto nel tessuto economico dell'area ingenerando contraddizioni e annidandosi nei principali gangli del mercato energetico pronti a far emergere potenziali squilibri e ambiguità alle quali molto spesso i paesi dell'area non possono trovare risposta o perché troppo

deboli o perché impossibilitati ad un'azione autonoma per gli stessi vincoli creati dai rapporti instaurati con questi stessi attori.

La Comunità Energetica in questi frangenti non sembra essere un interlocutore capace di intervenire in tali dinamiche rivendicando l'autonomia e l'autorità delle proprie politiche perché spesso queste sono contraddette dagli atteggiamenti dei propri membri.

Gli aspetti relativi alla debolezza della Comunità Energetica sono poi enfatizzati dal particolare momento storico che l'economia mondiale, con alcune eccezioni, sta vivendo: la crisi che si è estesa ai Balcani ha creato dapprima effetti recessivi e poi un generalizzato calo del Prodotto Interno della gran parte degli stati dell'area, innescando dinamiche incidenti negativamente sui tassi occupazionali, specie giovanili.

I periodi di congiuntura negativi sono sempre forieri di pericoli specie quando gli effetti economici hanno diretto impatto sulla condizione della società nella quale più facilmente possono svilupparsi dinamiche conflittuali e predisposizione alla mobilitazione: alcuni segnali in tal senso sono già stati registrati e la mancanza di soluzione di punti politici ancora aperti nell'area possono in potenza creare ancora dinamiche di destabilizzazione.

Sembrirebbe che la Comunità Energetica possa assumere un ruolo di coordinamento molto importante nello sviluppo delle fonti rinnovabili che hanno per loro caratteristica di porsi alternativi alle logiche di concentrazione degli investimenti a favore di una diffusione territoriale e di una interconnessione tra la domanda e la produzione a livello regionale, favorendo così processi di interscambio e cooperazione.

Tuttavia la Comunità Energetica non sembra essere direttamente e con forza attrice di questa possibile dinamica che se utilmente sfruttata potrebbe apparire un *driver* utile per il radicamento della stessa.

In conclusione nel momento storico di osservazione relativo alla posizione della Comunità Energetica, per quanto esistano tutte le potenzialità e alcuni elementi che consentono di intravedere una possibile strada virtuosa, sembra prevalere quel concetto di latenza o diminuzione dello spirito di cooperazione regionale che, pur presente all'inizio del secolo corrente, si è disperso per molteplici ragioni, non ultimo proprio per la crisi economica che incide profondamente, creando un ambiente poco propenso a slanci e atteggiamenti solidali o a processi ambiziosi e a lungo termine.

BIBLIOGRAFIA

- Anastasakis O., D. Bechev “*EU Conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process*” St. Antony’s College university of Oxford;
- Anastasakis O., V. Bojicic-Dzelilovic “*Balkan Regional Cooperation & European Integration*” The Hellenic Observatory , The European Institute , The London School of Economics and Political Science, July 2002;
- Ancel J., “*Peuples et nations des Balcans*”, A. Colin, Parigi, 1992;
- Bacler A. “*Kosovo, Abkhazia and South Ossetia-Cases Studies-Similarities and Differences*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
- Barlett W. “*Regional Cooperation and Regional Divergence the Inaqualising of free trade agreements in the Western Balkans*” in *Regional Cooperation, Pace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed Longo Editore;
- Barlett W. “*Regional Cooperation and Regional Divergence*” in *Regional Cooperation and Regional Enforcement, and role of the treaties in the Balkans*”, edited by S. Bianchini ed. Longo Editore;
- Bataković D. “*Kosovo Chronicles*” Plato Books, Belgrado 1992 e N. Malcom, “*Kosovo: a Short History*” Macmilan, London, 1998;

- Bennet C., “*Yugoslavià Bloody Callapse. Causes, Course und Consequences*”, Hurst & Company, Londra 1995;
- Bianchini S. “*Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politia e riforma: quale impatto sulla sicurezza regionale?*” Pecob’s Paper Series September 2010 no.3;
- Bianchini S., “Sarajevo, le radici dell’odio”, Edizioni Associate, 2a ed. 1996;
- Bianchini S., “*La questione jugoslava*”, Giunti, Firenze 1996;
- Bianchini S., “*L’enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi*”, Franco Angeli, Milano 1989;
- Bonin P. “*The last reserve of the imagined Great Power - On the significance of the Balkans for Russian political and economic actors*” New Balkan Politics, No. 3, Skopje, 2002;
- Bosworth B., Collins S., “*The Empirics of Growth: An Update*”, The Brookings Institution Washington, 2003;
- Brinkerhoff D.W., “*Capacity Development in Fragile States*”. (Discussion Paper 58D). Maastricht ECDPM, 2007;
- Brzezinski Z. “*The grand Chessboard: American Policy and its Geostrategic Imperatives*” Basic Books, New York 1997;
- Brzezinski Z. “*Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, 2012;
- Buzan B., *People, states, and fear: the national security problem in international relations*, sec. ed. 1991, Wheatsheaf Books;
- Buzar S., “*The ‘Hidden’ Geographies of Energy Poverty in Post-Socialism: Between Institutions and Households*”, Oxford University Centre for the Environment, Oxford;
- Chauvet, Collier, Hoeffler, “*The cost of failing states and the limits to overeignty*”, U. N. University, Research paper, 2007/30;
- Collier, Giovannetti, “*Strength in fragility*”, European Report Development, http://erd.eui.eu/media/2010/Strength_in_fragility;
- Commission staff working paper: Analytical report accompanying the Document communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *Commission Opinion on Serbia’s application for Membership of the European Union*. Brussels 12.10.2011;
- Commissione Europea “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europea e al Consiglio – Realizzare la prospettiva europea del Kosovo*” del 17.12.2009;
- Commissione Europea “*Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty*” Brussels 10.03.2011;
- Commissione Europea “*Report from the Commission to the European Parliament and the Council under art. 7 of Decision 2006/500/EC Energy Community Treaty*” Brussels 10.03.2011;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions “*Energy 2020*” a strategy for competitive, sustainable and secure energy, Bruxelles

10.11.2010;

- Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la cooperazione internazionale — *"La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere"* Bruxelles 7.9.2011;
- Comunicazione della Commissione dl Parlamento Europeo e al Consiglio *"Rafforzare la Prospettiva Europea dei Balcani Occidentali"*, comunicazione del 5 marzo 2008;
- Comunità Energetica *"South East Europe Wholesale Market Opening"* 2010;
- Cowles Green M. *"Transforming Europe: Europeanization and domestic change"* Cornell University 2001;
- Cviic C., *"Rifare i Balcani"*, Il Mulino, Bologna 1993;
- Daclon C.M., *"Bosnia"*, Maggioli, Rimini 1997;
- Del Re E.C. *"Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia"* riv. Est-Ovest n. 6 del 2010;
- Del Re E.C. *"Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia"* riv. Est-Ovest n. 6 del 2010;
- Del Re E.C. *"Energia geopolitica. Dall'Unione europea all'Europa sud-orientale passando per Russia e Turchia"* riv. Est-Ovest n. 6 del 2010;
- Delević, M. *"Regional Cooperation in the Western Balkans."* Chaillot Paper No. 104. EU Institute for Security Studies, Paris;
- Demetropoulou L/ *"Europe and the Balkans: membership aspiration, EU Involvement and Europeanization capacity in South Eastern Europe"* Southeast European Politics, Vol. III, no. 2-3 November 2002;
- DFID, *"Why we need to work more effectively in fragile states"*, January 2005, London;
- Di Paola G. *"Rethinking the Serbian Energy Policy after Kosovòs declaration of independence"* in *Ethnopolitics, Self-determination and Energy Issues in the Adriatic-Caucasian corridor after Kosovòs declaration of independence*, edited by s. Bianchini, Cemiss, 2008;
- Diddi C., V. Piattelli, *"Dal mito alla pulizia etnica. La guerra contro i civili nei Balcani"*, Cultura della pace, Assisi 1995;
- Dordević, M Filijović *"Bankan Energy Corridors as a Source and Potential for Solving Security Problems"* Faculty of Security Studies, Belgrade University;
- Duchêne F., *"The European Community and the uncertainties of independence"*, in M. Kohnstamm e W. Jaeger, Londra, Macmillan, 1973;
- Energy Community Regulatory Board *"Treatment of the Vulnerable customers in the Energy Community"* 2011;
- Energy Community Secretariat *"Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community"* 1 September 2011;
- Engberg-Pedersen L., *"Fragile Situations"* Background Papers, DIIS Report 2008;
- European Commission *"An energy policy for Europe. Communication from the*

- Commission to the European Council and the European Parliament*” SEC 2007/12, Brussels;
- European Commission “*An EU Energy Security and Solidarity Action Plan. Europe’s current and future energy position, demand - resources – investments*”. Second Strategic Energy Review, COM (2008) 744, Brussels (13 November 2008);
 - European Commission “*Green Paper towards a European strategy for the security of energy supply*” Brussels;
 - European Commission “*Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union*”, European Communities, 2005;
 - European Commission “*Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union*”, European Communities, 2005;
 - European Commission, *Commission communication to the Council and Parliament on common principles for future contractual relations with certain countries in south-eastern Europe*, COM (96) 476 final, Brussels, 1996;
 - Fankhauser S. Tepic S. “*Can poor consumer pay for energy and water? An affordability Analysis for Transition Countries*” 2005 EBRD Report;
 - Featherstone/Radaelli “*The Politics of Europeanization*” Oxford University 2003;
 - Gligorov R., Kaldor M., L, Tsoukalis “*Balkan Reconstruction and European Integration*”, LSE/WIIW, London, 1999;
 - Greco E. “*Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*”, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000;
 - Guida all’Europa Centro Orientale Balcanica – Scheda Paese, il Mulino. Bologna 2010;
 - Haas E.B., “*Beyond the Nation State*”, Stanford, Stanford Univ. Press, 1964.
 - Haas E.B., “*International Integration: the European and the Universal Process*”, in International Organization 15.3;
 - Hofer S.D., University of Vienna, *Neo-functionalism reloaded. The Energy Community of Southeast Europe*, IX Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 2 feb. 2007;
 - Hosch, E., “*Storia dei Balcani*”, Il Mulino, Bologna, 2006;
 - Huntington S.P. “*Lo scontro di Civiltà e il nuovo ordine mondiale*”, Garzanti, Milano 2001;
 - Hysa Y. “*Kosovo: a permanent international protectorate?*”, p. 288 in *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, eds. Edward Newman, Roland Rich (United Nations University Press, 2004);
 - Hysa Y. “*Kosovo and its Neighbors Following Independence*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
 - Hysa Y. “*Kosovo and its Neighbors following the Independence*” in *Kosovo: Independence, Status, Perspective. Adjusting regional policies of ethnicity and borders*, a cura di D. Janjić e Y. Hysa, Longo Editore 2011;
 - Jack A. Goldstone, School of Public Policy, George Mason University, in AA.VV., “*It’s all about State Structure: New Findings on Revolutionary Origins from Global*

- Data*”, Accedo Verlagsgesellschaft, München. 2004;
- Janjić D. “*The Status of Kosovo*” in *Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
 - Judah T. “*Yugoslavia is dead, long live the Yugosphere*” London School of Economics, 2009;
 - Justino P. “*On the links between Violent Conflict and Chronic Poverty: How much do We really Know?*” CPRC Working Paper no. 61;
 - Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge, CUP, 1996;
 - Karova R., *Energy Community for South East Europe: rationale behind and implementation to date*. EUI Working Papers, RSCAS 2009/12;
 - Keohane R.O. “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*” in “*Toward Cooperation in Post-Cold Southeastern Europe?*” University of Ottawa;
 - Keukeleire S., “*The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy*”, *Diplomacy & Statecraft*, 14 marzo 2003;
 - Khudoley K.K. “*Russia's interests and Concerns over the Balkans*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
 - Krasteva A., Kasabanova A., Karabinova D. “*Migrations from and to Southeastern Europe*”, Longo Editore 2010;
 - Krulic J. “*Storia della Jugoslavia dal 1945 ai giorni nostri*” Bompiani, 1999;
 - La Spina A, Majone G., “*Lo Stato regolatore*”, Il Mulino, Bologna, 2000.
 - Labus M. “*The role of the treaties in the Balkans: the fifth treaty*” in *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed Longo Editore;
 - Lavenex S. “*The External Dimension of Europeanization*” University of Bern 2004;
 - Lopandic D. “*Preparing Yugoslavia for European Integration*” (co-editor), *European Movement in Serbia*, Friedrich Ebert Stiftung, Belgrade, 2000;
 - Mahnovsky S. “*Natural Resources and potential conflict in the Caspian Sea Region*” Santa Monica, 2003;
 - Mény Y., Surel Y “*Populismo e Democrazia*” Il Mulino, Bologna 2004;
 - Migdal J. “*Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*” Princeton University Press, 1988;
 - Mitraný D. “*A working peace system. An argument for the functional development of international organization*”, London. 1943;
 - Mitraný D. “*The functional approach to world organization*”. *International Affairs* (Royal Institute for International Affairs, 1944), vol. 24, no 3, Jul. 1948;
 - Nation R.C. “*The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
 - Nation R.C. “*The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea corridor*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa,

- Longo editore 2011;
- Olsen J.P. “*The Many Faces of Europeanization*” JCMS, Vol. 40, No.5, 2002;
 - Parodi S, “*Il funzionalismo di D. Mitrany. Dall’economia alla scienza politica*”. POLIS Working Papers 122, June 2008;
 - Pasternak A.D. “*Global Energy Future and Human Development: A Frame work for Analysis*” U.S. Energy Department 2000;
 - Pesic V. “*The Principles of International Law in the Peace Treaties and Agreements of the Yugoslav Wars: Their Relevance to the Search for Stability in the Region*” in *Regional Cooperation, Pace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, edited by Stefano Bianchini ed. Longo Editore;
 - Prevelakis, G., “*I Balcani*”, Il Mulino, Bologna, 1997;
 - Pusić V. “*Dictatorship with Democratic Legitimacy: Democracy versus Nation*” in *European Politics and Societies* Vol. 8 No. 3 1994;
 - Rakipi A. *Albanian in the Balkans*, AIIS (2001), Albanian edition;
 - Rapporto Gallup Balkan Monitor del giugno 2010 “*Summary of Findings*”;
 - Regional Cooperation Council in South East Europe, Annual Report 2010-2011, Sarajevo 12 maggio 2011;
 - Renner S., “*The energy community of South East Europe: a neo-functionalist project of regional integration*”. European Integration online Papers, feb. 2009;
 - Republic of Serbia, Ministry of Mining and Energy “*Energy sector development strategy of the Republic of Serbia*” by 2015 Belgrade, May 2005;
 - Rhodes R., Beller D.; “*The Need for Nuclear Power*” Foreign Affairs, Volume 79 Number 1; January/February 2000. See also IAEA Bulletin, Vol. 42, No. 2 June 2000;
 - Rice and Patrick, “*Index of State weakness in developing Countries*” Brookings Institution 2008;
 - Rousseau D. “*Relative or Absolute gains: beliefs and behavior in International Politics*” University of Pennsylvania, Philadelphia 1999;
 - Saccomanni F. “*Il Patto di Stabilità per l’Europa sud orientale: un approccio nuovo ad un problema regionale*” in *Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco, IAI Quaderni n° 10, marzo 2000;
 - Sartori G. “*Theory of Democracy Revisited*” 1987;
 - Sartori N.: “*Russia’s Energy Strategies in the Balkans*,” Interns Yearbook, Analytica, Skopje, 2009;
 - Schimmelfennig P. “*The Europeanization of Central and Eastern Europe*” Cornell University 2007;
 - Sen A. “*Inequality Reexamined*” Oxford University Press, 1992;
 - Smith K.E., “*Still civilian power EU?*”, London School of Economics. Paper presented to the CIDEL workshop on “From civilian to military power: the European Union at a crossroads?”, Oslo, ottobre 2004;
 - Smith K.E. “*Still civilian power EU?*”, London School of Economics. Paper presented to the CIDEL Workshop on ‘From Civilian to Military Power: the European Union at a Crossroads?’, 22-23 October 2004, Oslo;

- Smith M. “*Russian Energy Interest in the Balkans*” Defence Academy of the United Kingdom, London, 2008;
- Spinelli E. Rossi, “*Il manifesto di Ventotene*”, Mondadori, 2006;
- Strazzari F. “*Notte balcanica. Guerre, crimine, stati falliti alle soglie d'Europa*” Il Mulino 2008;
- Tacconi M., *Kosovo. La storia, la guerra, il futuro*. Roma, Castelvevchi, 2008;
- Telò M. “*L'Europa potenza civile*” Editori Laterza, 2004;
- Tenzer N. “*Le monde à l'horizon 2030 : La règle et le désordre*” Perrin 2011;
- Tesauro G. “*Diritto Comunitario*”, Cedam, 2003;
- Tovalsis L. “*The new Realty seen from the enclave: Kosovo Serbs'experience*” in “*Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
- UNDP (2004), *Stuck in the Past- Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*, UNDP Serbia, Belgrade;
- Uvalić M. “*Serbiàs Transition. Towards a Better Future*” Palgrave Macmillan, 2010;
- Uvalic M. “*Regional Cooperation in the Balkans* “ Frank Cass Publisher London 2001;
- Vankovska B. “*Macedonia in limbo: Between Regional (In)stability and Euro-integration*” in *Kosovo: Independence, status, perspective*” edited by D. Janjić and Ylber Hysa, Longo editore 2011;
- Vankovska B. “*The role of the Ohrid Framework Agreement and the Peace Process in Macedonia*” in *Regional Cooperation, Peace Enforcement, and Role of the Treaties in the Balkans* edited by S. Bianchini, J. Marko, C. Nation, M Uvalić, Longo Editore 2007;
- Welch A., “*Achieving Human Security after Intra-State Conflict: The Lessons of Kosovo*” in *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 14, N. 2, 2006;
- Winrow G. “*Problems and Prospects for the "Fourth Corridor": The Positions and Role of Turkey in Gas Transit*” Oxford Institute for Energy Studies, 2009;
- Woehrel S. “*Russian Energy Policy Toward Neighboring Countries*”, Congressional Research Service, maggio 2009;
- Wolters “*Black Transit; the Geopolitics of Trans-Balkan Oil Pipelines*”, University of Amsterdam, 2007;
- World Bank “*Energy Efficiency in Western Balkans*” Washington, June 2010;
- World Bank “*Fragile States-Good practice in Country assistance strategies*”, Washington DC World Bank;
- World Bank “*Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union*” Washington 2007;
- World Bank “*Toward a Conflict Sensitive Poverty Reduction Strategy*” Report no. 32587, Washington DC, 2005;
- World Bank, “*The road to stability and prosperity in SEE*” A Regional Strategy paper, 2000;
- World Bank. *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A*

Regional Strategy Paper. March 2000;

- Yafimava K. “*The June 2010 Russian-Belarusian Gas Transit Dispute: a surprise that was to be expected*” Oxford Institute for Energy studies, luglio 2010;

Siti consultati

<http://www.rapportipaesecongiunti.it/rapporti-congiunti-europa.php>

<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>

<http://www.ilsole24ore.com>

<http://www.balcanicaucaso.org>

<http://www.balkan-monitor.eu/>

<http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,1>

<http://www.seio.gov.rs>

<http://www.gapinstitute.org>

www.rferl.org

<http://www.srbija.gov.rs/vesti/kategorija.php?id=12>

<http://www.balkan-monitor.eu>

<http://www.wbif.eu/>

http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME

<http://www.economist.com/topics/balkan-politics?id=348882>

<http://www.oxfordenergy.org>