

ISSN: 2038-632X

PECOB'S PAPERS SERIES

*Le relazioni internazionali europee tra
condizionalità e flessibilità: la ricerca di un nuovo
equilibrio nel caso della Comunità Energetica del
Sud Est Europa*

Dr. Saverio Francesco Massari

Alma Mater Studiorum- University of Bologna

May 2014 | #47
ver.2.0 | Timestamp: 201411251045

PECOB

Portal on Central Eastern and Balkan Europe
University of Bologna - Forlì Campus

www.pecob.eu

*Le relazioni internazionali europee tra
condizionalità e flessibilità: la ricerca di un
nuovo equilibrio nel caso della Comunità
Energetica del Sud Est Europa*

Dr. Saverio Francesco Massari

Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Indice

Abstract	5
Keywords	5
Attuali dinamiche tra flessibilità, condizionalità e opzioni	6
Conclusioni	17
Bibliografia	19
Siti consultati	21
Autore	23

Abstract

I recenti sviluppi nel dibattito politico-intergovernativo a livello europeo sembrano portare all'attenzione un nuovo concetto che è stato più volte indicato come nuovo principio cardine nelle relazioni europee: la flessibilità nell'applicazione delle regole comunitarie.

Il dibattito in merito al concetto di flessibilità non origina solo dallo spazio interno comunitario ma sembra farsi strada nell'elaborazione politica e strategica di altri attori internazionali verso i quali l'approccio dell'Unione si è tradizionalmente caratterizzato per l'applicazione del principio di condizionalità.

È possibile ricavare dall'esperienza della Comunità Energetica del Sud Est Europa una prima analisi sulla ricerca di un possibile l'equilibrio tra condizionalità e flessibilità nell'approccio europeo alle relazioni esterne.

Keywords

Condizionalità, Flessibilità, Politiche energetiche, comunità energetica del sud est Europa, energia, Balcani.

Attuali dinamiche tra flessibilità, condizionalità e opzioni

I recenti sviluppi nel dibattito politico-intergovernativo a livello europeo sembrano portare all'attenzione un concetto che è stato più volte indicato come possibile nuovo principio cardine nelle relazioni europee: la flessibilità.

Per flessibilità, nel discorso politico attuale europeo, sembra si intenda un'applicazione meno severa dei vincoli e dei patti economici contratti a livello comunitario dai singoli membri al fine di lasciare più ampio spazio di manovra e spesa ai governi nazionali.

Il dibattito ingeneratosi sembra altresì interessante perché l'invocazione del concetto di flessibilità non origina solo dallo spazio interno comunitario ma sembra farsi strada nell'elaborazione politica e strategica di altri attori internazionali verso i quali l'approccio dell'Unione si è tradizionalmente caratterizzato per l'applicazione del principio di condizionalità.

Secondo il concetto appena 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 di derivazione europea quali la supremazia dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come pure dell'adeguamento ai principi dell'economia di mercato.

Come noto, infatti, la modalità di relazione tipica dell'Unione è quella di esportare il proprio tessuto normativo e regolamentare attraverso il metodo convenzionale, condizionando i Paesi terzi, anche attraverso gli accordi di Associazione, a convergere verso standard normativi e politico-istituzionali in linea con il quadro legale europeo¹.

Invero l'applicazione del principio di condizionalità è una pratica dif-

1 Si parla in questo caso di un processo di "europeizzazione" dello spazio ai confini dell'Unione Europea.

fusa e correntemente in uso a diverse istituzioni internazionali: il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale, infatti, comunemente condizionano il loro supporto finanziario all'applicazione di programmi di riforma strutturale delle economie dei Paesi che si rivolgono a tali istituzioni².

Tornando al caso europeo, il principio richiamato è anche base principale delle linee politiche della Commissione Europea nei confronti dei Paesi che rientrano nella Politica di Vicinato dell'Unione: infatti, nello *strategy paper* della Commissione si legge che "...the ambition and the pace of development of the EU's relationship with each partner country will depend on its degree of commitment to common values, as well as its will and capacity to implement agreed priorities..."³, secondo un approccio "more for more" per cui il miglioramento delle relazioni con l'UE, fino poi al concretizzarsi delle ipotesi di adesione, sarebbe condizionato all'implementazione del sostrato valoriale e normativo comunitario.

Come noto, restringendo il campo d'azione ad un caso concreto, il principio di cui si tratta è stato un caposaldo delle relazioni esterne UE verso i Paesi Centro-Orientali (PECO) quando già nel luglio del 1996 il Consiglio Europeo adottò il piano di assistenza denominato "Obnova" destinato, nel quadrante ex jugoslavo, a Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia e alla Repubblica Federale Jugoslava.

L'attuazione del programma economico e di supporto ai Paesi in transizione dai regimi socialisti era esplicitamente subordinata al fatto che questi evolvessero i loro sistemi politico-economici applicando i principi democratici della supremazia della legge, della tutela dei diritti umani e del libero mercato.

2 Si veda Independent Evaluation Office of The International Monetary Fund "Structural conditionality in IMF-supported programs": nel riportato studio si valutano le critiche principali che sono riportate all'applicazione delle condizioni strutturali negoziate dal Fondo Monetario Internazionale in caso di intervento. Nel citato scritto si richiamano le *Conditionality Guidelines* approvate e messe in pratica dall'IMF e che raccomandano un uso parsimonioso della condizionalità. Gli interventi strutturali richiesti *a priori*, infatti, devono essere limitati a ben delineati casi: comunque, le principali critiche riguardano la mancanza di *ownership* degli interventi tendenti a privatizzare gli *assets* migliori del Paese.

3 European Commission "European Neighborhood policy - Strategy Paper" COM(2004) 373 Brussels, May 2004.

Tuttavia, il modello bilaterale nel quale di solito si esplica il principio di condizionalità e che ha visto di solito un contraente “forte” che “detta le regole” ed un altro che le recepisce, non è l’unica via di applicazione del principio *de quo* poiché il processo di convergenza condizionale può avvenire anche nell’ambito di un assetto multilaterale.

Invero, l’applicazione del concetto di condizionalità in un contesto squisitamente bilaterale ha ingenerato critiche relative all’efficacia di tale approccio in un contesto regionale più ampio e nel quale vi siano dinamiche trasversali che coinvolgano diversi Paesi: si potrebbe verificare, infatti, che alcuni di questi siano capaci più di altri di dar vita ad un processo di convergenza più efficace aumentando, dunque, le differenziazioni nell’area in oggetto⁴.

Da un punto di vista multilaterale, il processo con il quale l’Unione Europea ha, in molti casi con successo, esportato il proprio corpo normativo come base delle relazioni con Paesi “non UE” si è concretizzato in accordi settoriali molto efficaci quali EFTA e EEA⁵: in questi casi, in sostanza, integrando i mercati dei Paesi sottoscrittori degli accordi li si è vincolati all’accettazione di norme e principi di provenienza comunitaria.

Si è cercato di replicare tale processo nello specifico quadro regionale balcanico con la costituzione della Comunità Energetica del Sud Est Europa (ECSEE)⁶ nata con lo scopo di diffondere l’*acquis* co-

4 M. Delevic “*Regional Cooperation in Western Balkans*” Chaillot Paper no. 104, July 2007, Institute for Security Studies; S.F. Massari “*La Comunità Energetica del Sud Est Europa: fattore di stabilità nell’area Balcanica?*” Edizioni P.A.I. 2013; vedi *infra* nota 11.

5 L’European Free Trade Association (EFTA) nacque nel 1960 quale accordo che tenesse insieme quei Paesi che ancora non potevano entrare nella Comunità o che non volevano farlo: attualmente fanno parte dell’EFTA la Svizzera, Islanda, Norvegia e Liechtenstein. In seguito, al fine di consentire agli stati EFTA l’accesso alla Mercato Unico Europeo fu siglato l’accordo per la costituzione dell’European Economic Area (EEA) nel 1994: la Svizzera, membro EFTA, non ha inteso far parte dell’accordo EEA preferendo la via bilaterale nelle relazioni economiche con l’Unione Europea.

6 La Comunità Energetica del Sud Est Europa è un’organizzazione nata con la firma del Trattato costitutivo del 2005: per mezzo di tale accordo, frutto di un lungo percorso che prende spunto dal c.d. processo di Atene, le parti si sono impegnate a 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 sulla base di un modello di mercato libero, competitivo e senza barriere. Gli originari firmatari sono stati, da una parte l’Unione Europea, dall’altra Alba-

munitario in tema energetico tra le Parti Contraenti.

Si potrebbe valutare la costituzione della Comunità come una sorta di “*waiting room*” per i Paesi balcanici che avrebbero dovuto nel frattempo operare le riforme necessarie per il conseguimento della *membership* europea.

Come noto, il traguardo dell’acquisizione dello status di Paese membro dell’Unione è stato, dopo il tragico disgregarsi dell’esperienza jugoslava, l’obiettivo principale e quasi obbligato di ciascuno degli attori regionali: pertanto, l’operatività del principio condizionale, anche attraverso specifici rapporti bilaterali sanciti da Accordi di Associazione, era garantita dalla tensione di tali soggetti verso la “terra promessa” che sembra essere l’Unione.

La Comunità Energetica dunque, avrebbe svolto il ruolo di catalizzatore delle tensioni europeistiche dell’area e, d’altro canto, avrebbe organizzato l’acquisizione del *corpus* normativo europeo in tema di energia e mercato nella regione.

Tuttavia, la Comunità Energetica è solo erroneamente considerata un’anticamera per i Paesi balcanici non ancora pronti all’ingresso nell’Unione: infatti, la Comunità ha in questi anni assunto un ruolo sempre più ben definito e riconosciuto come strumento privilegiato delle relazioni energetiche europee verso i Paesi non membri.

L’ingresso nella Comunità di Paesi chiave nello scacchiere del trasporto delle risorse tramite oleodotti e gasdotti come Ucraina e Moldavia e il prossimo ingresso della Georgia, fanno di questa organizzazione un attore strategico per il posizionamento dell’Unione nella partita della propria sicurezza energetica⁷.

nia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia e la Missione delle Nazioni Unite in Kosovo: a questi in seguito si sono aggiunti, Moldavia, Ucraina. Georgia e Armenia sono state ammesse in qualità di Paesi osservatori. I membri dell’Unione Europea possono ottenere lo status di partecipante e molti di essi lo hanno richiesto. Ulteriori informazioni al sito http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME.

7 Il vantaggio derivante all’Unione Europea dall’ampliamento del numero di Paesi coinvolti nel processo di convergenza, non solo nel quadro energetico, è immediatamente intuibile soprattutto in questa fase storica: la presenza del sostrato normativo europeo nel quadro legale dei paesi extraeuropei immediatamente “fuori confine”, conterrebbe la presenza di concorrenti internazionali e piegherebbe questi alle logiche di mercato europee, stringendo i legami dei Paesi recettori con Bruxelles. Il caso dell’Ucraina è di esempio: il recepimento di alcune delle direttive e regolamen-

Se dunque come detto, la condizione della convergenza verso principi comunitari è la costante linea politica dell'Unione⁸, riportare proprio il caso della Comunità Energetica ai fini di questo lavoro è utile, oltre che per la rilevanza assunta dell'organizzazione, anche perché nei più recenti documenti di analisi politica relativi all'esperienza ECSEE, comunemente a quanto avviene a livello intracomunitario, ricorre altrettanto perentorio l'invocazione del concetto di flessibilità come guida delle linee politiche future.

Infatti, l'ampio spettro in cui l'azione politica della Comunità si è sviluppata in questi anni, concretizzandosi nell'offerta ai Paesi extra-europei di un processo di convergenza verso principi normativi del mercato europeo, ha ingenerato una seria riflessione sulle modalità di questo approccio. Nello specifico, risaltano gli aspetti problematici relativi all'applicazione e all'efficacia del principio di condizionalità nella situazione corrente e verso i Paesi del vicinato potenzialmente interessati ad intraprendere un percorso di acquisizione di norme comunitarie.

Queste posizioni sono tali da ingenerare una domanda ovvero quale sia il rapporto tra condizionalità, valida sia tra i paesi membri che nelle relazioni extra europee, e la richiamata flessibilità nell'ap-

.....
 tazioni europee stanno, invero con grande difficoltà, ostacolando il tradizionale posizionamento di Gazprom nel Paese consentendo l'inversione del flusso del gas nei gasdotti e incentivando le importazioni dalla Polonia e dalla Germania, diminuendo quindi il grado di dipendenza dell'Ucraina. Si veda sul punto D. Buschle "Exporting the internal market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lesson from the Energy Community" EU Diplomacy Papers 2/2014 College of Europe. Sulla valutazione strategica della Comunità Energetica si rimanda a "Report from the Commission to the European Parliament and the Council under Article 7 of Decision 2006/500/EC", 10.3.2011, COM(2011) 105 final; "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", 7.9.2011, COM(2011) 539 final; "European Parliament, resolution of 23 October 2013 on the European Neighbourhood Policy: towards a strengthening of the partnership. Position of the European Parliament on the 2012 reports" (2013/2621(RSP).

8 Come noto, la principale strategia di relazione dell'Unione si sostanzia nel processo che è stato più volte definito come "europeizzazione" dello spazio immediatamente fuori delle frontiere e, più generalmente, dei Paesi con i quali si intesse un rapporto strategico tramite l'estensione dei principi basilari del quadro legale UE. Si veda Deitz L., Stirton L., Wright K. "The Energy Community of South East Europe: Challenges of, Obstacle to, Europeization" CCP Working Paper 08-4, University East Anglia 2007.

plicazione delle norme comunitarie.

Come detto, lo scopo del presente articolo è quello di verificare questi due aspetti nelle relazioni extra comunitarie partendo proprio dall'esperienza della Comunità che si è spesso trovata a ricercare un equilibrio tra la severità dell'applicazione del principio di condizionalità e la realtà delle negoziazioni con potenziali partner e paesi membri.

Dunque, il Consiglio dei Ministri della Comunità Energetica, al fine di avviare un processo di riflessione, ha incaricato High Level Reflection Group⁹ (HLRG) di esaminare lo stato corrente delle politiche e dei risultati conseguiti, al fine di adeguare le azioni future per il migliore conseguimento delle finalità della Comunità.

Tra le altre indicazioni, l'HLRG ha specificatamente valutato come elemento decisivo per lo sviluppo dell'allargamento geografico della Comunità e una migliore *governance* di sistema, l'abbandono di un criterio *tout court* condizionale nelle relazioni con i Paesi membri e potenziali membri, per l'adozione di un processo flessibile di negoziazione delle condizioni di *membership* e delle obbligazioni dei contraenti.

Tale aspetto è determinante per la comprensione del quadro attuale delle relazioni internazionali che coinvolgono Unione e il processo di "esportazione" di regole e valori europei poiché potrebbe evidenziare un nuovo assetto delle posizioni in un campo profondamente mutato rispetto agli anni scorsi, quando la politica di condizionalità fu pensata ed applicata.

Il concetto condizionale infatti, implica una fortissima capacità attrattiva di chi pone le condizioni: nella logica dello "*stick and carrot*" il beneficio che si conseguirebbe dall'applicazione, anche dolorosa, delle condizioni imposte dovrebbe essere tale da giustificare l'assolvimento.

.....
 9 L'Energy Community High Level Reflection Group è stato costituito con decisione del 24 Ottobre 2013 dal Consiglio dei Ministri che ha assegnato la presidenza del gruppo al Prof. Jerzy Buzek il quale a sua volta ha chiamato a formare il *panel* di esperti, Walter Boltz, Vesna Borozan, Fabrizio Donini Ferretti, Volodymyr Makukha e Goran Svilanovi. L'HLRG ha presentato nel maggio 2014 il documento di analisi intitolato "An Energy Community for the Future", evidenziando le linee programmatiche per la riforma istituzionale della Comunità e suggerendo le possibili strategie politiche da perseguire.

Nella pratica dell'esercizio di tale dottrina però, specie negli ultimi anni e nel caso balcanico per le sue peculiarità¹⁰, si sono verificati problemi molto seri nell'applicazione delle norme europee anche quando inserite nell'abito di un processo di riforma che condizionava l'assolvimento al procedere del percorso europeo.

Le ragioni di tale difficoltà possono essere ritrovate proprio nella elaborazione della Comunità Energetica che è chiamata a procedere nella realtà all'attuazione del processo *de quo*.

La serie dei problemi può essere scissa in due elementi: il primo riguarda l'applicazione dell'*acquis* tra le Parti Contraenti e il secondo, più importante, la negoziazione delle condizioni di convergenza coi i nuovi potenziali partner.

Dal punto di vista interno, la condizionalità che impone ai membri una recezione totale del sostrato normativo europeo ha provocato ritardi e falle evidenti per un motivo ben preciso: la recezione del tessuto regolatorio europeo non può avvenire per un processo di "copia-incolla" perché le norme immaginate per l'Unione non sono immediatamente applicabili in contesti meno sviluppati da un punto di vista istituzionale, sociale e tecnologico.

Ciò provoca una chiara frustrazione da parte dei soggetti recettori che sempre più spesso vedono nelle condizioni un ostacolo al processo di avvicinamento all'Unione o, cosa ben peggiore, un vantaggio per i propri *competitors* regionali più avanzati¹¹, con la conse-

10 Rispetto ai Paesi PECO, che pur hanno vissuto il travaglio della transizione dal modello comunista, i Paesi balcanici presentano di sicuro una posizione più debole nel processo di cui si tratta per le vicende belliche che questi hanno sperimentato e che hanno distrutto, oltre che gran parte delle infrastrutture economiche e produttive, anche la coesione regionale che ancora di stenta a ritrovare.

11 Da quest'ultimo punto di vista, infatti, la permanente disparità tra i vari attori in questione ingenererebbe tra di essi la paura che le proprie speranze di integrazione possano essere disattese mentre quelle di altri soggetti regionali possano realizzarsi. Per esempio, il fatto che la Croazia nel dicembre 2011 abbia sottoscritto il Trattato di associazione e poi sia entrata nell'Unione come membro mentre la Serbia sia ancora in ritardo, ha di fatto creato disagio e frustrazione, soprattutto per il timore che la Croazia possa, potenzialmente, utilizzare il suo *status* di membro per imporre a suo vantaggio condizioni per l'accessione serba, magari su alcune questioni aperte con Belgrado. D'altronde, nonostante le rassicurazioni di Bruxelles questo è quanto successo tra Slovenia e Croazia, Cipro e Turchia, Grecia e Macedonia e dunque l'inquietudine di Belgrado sembra giustificata. Rispetto alla diffusa sensazione avvertita nella regione su tali aspetti si rinvia ad un articolo apparso sulla stampa croata

guenza di diminuire l'interesse per i processi di integrazione. Questo fenomeno è dal punto di vista dell'Unione ancora più preoccupante se si considerasse che la condizionalità opera bene se si mantiene alto l'interesse del Paese con cui ci si relaziona: nel quadro attuale al contrario, la "fatica dell'allargamento", la crisi economica e un evidente problema di *governance* europea hanno offuscato l'idea di Unione Europea quale "terra promessa"¹².

Inoltre, dal punto di vista geopolitico, soprattutto in relazione ai Paesi dell'Est, del Sud Est europeo e del Caucaso, il quadro appare fortemente mutato se si considerasse un elemento essenziale: il nuovo protagonismo russo che si manifesta in maniera prepotente ha di fatto mutato l'equilibrio creando un altro polo capace, con modalità spesso rudi, di attrarre i Paesi del vicinato europeo dando a questi una, più o meno volontaria, opzione di scelta rispetto a Bruxelles.

Scrivono Dirk Buschle, vice direttore del Segretariato della Comunità Energetica, che "*...as alternative options exist, the European Neighbourhood policy is no longer a bilateral affair.*"¹³.

Questo elemento di fatti deve imporre all'Unione Europea una seria riflessione che già in parte scaturisce dal conflitto Russo-Ucraino che ancora si consuma: in quel caso, infatti, al netto di tutte le altre implicazioni politiche e strategiche pur valide e i seguenti cambi di rotta¹⁴, il governo ucraino ha scelto tra due opzioni ovvero il proces-

.....
e disponibile al sito http://www.croatiantimes.com/news/General_News/2011-11-08/23068/_Croatia_will_not_block_Serbia's_EU_negotiations

12 Sul consenso generale all'Unione Europea è 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, è stata notata una diminuzione dei favorevoli nella maggior parte dei paesi coinvolti dalla ricerca.

13 D. Buschle "*Exporting the internal market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lesson from the Energy Community*" EU Diplomacy Papers 2/2014 College of Europe.

14 La vicenda dell'Ucraina e della sigla dell' Accordo di Associazione con l'Unione Europea è nota soprattutto per le conseguenze che si verificano ancora al momento della scrittura del presente articolo. Dopo un intenso lavoro diplomatico, l'Unione Europea contava di firmare con Kiev l'Accordo in questione: la sigla dell'Accordo si sarebbe dovuta verificare nel novembre 2013 in occasione del Summit Europeo di Vilnius per stringere con Kiev una stretta cooperazione politica, in tema di giusti-

so di associazione e convergenza europeo e un meno vincolante e più immediatamente redditizio accordo con la Russia.

Mosca inoltre è fortemente attiva nel proporre la Comunità Economica Euroasiatica con l'Unione Doganale puntando, con offerte concrete di supporto economico, ad aprirsi la strada in quadranti chiave anche per la sicurezza, non solo energetica, dell'Unione.

Lo stesso vale nei Balcani nei quali la Russia è presente dal punto di vista della proprietà di gruppi industriali ed energetici¹⁵ e, oltre che essere il principale esportatore di idrocarburi, sta intessendo una rete di relazioni e accordi bilaterali che la rafforzano strategicamente in quei territori¹⁶.

.....

zia, libertà e sicurezza nonché un accordo commerciale sostanziato nella creazione di un'area di libero scambio. È noto che il Governo ucraino, sotto le pressioni russe concretizzate con l'offerta di un acquisto miliardario di *bonds* ucraini, minacce alla continuità dei rapporti commerciali con Mosca e un concreto aumento dei prezzi del gas naturale venduto a Kiev, ha sospeso la firma dell'Accordo europeo. Ciò ha ingenerato le proteste della società civile ucraina, la caduta del governo Yanukovič e la mobilitazione di forze separatiste filo-russe che ancora oggi richiedono, anche con il sospetto appoggio militare di Mosca, l'annessione alla Russia. Nel caso della Crimea l'annessione è stata decretata da un referendum popolare ma la legittimità della secessione non è stata riconosciuta né da Kiev né dalla maggioranza dei Paesi della Comunità internazionale. Nel marzo 2014 l'Ucraina ha sottoscritto con l'Unione la parte politica dell'Accordo di Associazione.

15 Tra tutti valga, il caso dell'acquisizione della quota di maggioranza della società nazionale energetica serba (NIS).

16 In merito alle relazioni bilaterali dei Paesi dell'area con Mosca si vuole evidenziare come esemplare il caso degli accordi siglati in merito alla vicenda del gasdotto South-Stream: come noto, il progetto di gasdotto è inteso a portare il gas russo in Europa attraverso i Balcani. Nonostante la Commissione Europea non abbia inserito la *pipeline* tra i progetti strategici, molti Paesi d'area hanno sottoscritto accordi vincolanti con Mosca per la realizzazione dell'opera e il suo esercizio. La maggior parte di questi Memorandum contengono norme incompatibili con le regolamentazioni europee in tema di concorrenza, accesso alla infrastruttura, definizione delle tariffe e *unbundling* consentendo di fatto a Gazprom il monopolio d'uso dell'opera. Il Segretario della Comunità Energetica e la Commissione hanno di fatto censurato questi accordi richiamando le Parti Contraenti e i Paesi Membri al rispetto delle normative: attualmente i Paesi sottoscrittori di questi accordi si trovano in una scomoda situazione, chiamati a scegliere se denunciare gli accordi con Mosca, la quale ha già fatto sapere di non aver intenzione di rinegoziarli, o essere sottoposti a procedimento di infrazione e sanzione sul versante europeo e comunitario. I Paesi firmatari hanno chiesto nel 2012 alla Commissione di intervenire al fine di coordinare la situazione e facilitare una soluzione che appare però difficile per l'insistenza di Mosca per il rispetto dei patti così come assunti. Ciò da evidentemente alla Russia un amplissimo potere negoziale nella partita e un vantaggio strategico da spendere anche su altre vicende che la vedono contrapposta agli interessi dell'Unione. Da ultimo, proprio su questo punto, si rileva come nell'*enlargement report* del 8 ottobre 2014 la Commissione Europea

Dunque, la politica di relazione esterna dell'Unione deve tenere conto di questo nuovo assetto e valutare le proprie strategie di approccio per verificare se davvero il principio condizionale non vada in parte rivisto o proposto in formule diverse.

Una possibile opzione per l'Unione sarebbe quella di privilegiare l'assetto multilaterale delle proprie relazioni esterne anziché quello bilaterale: certo, la gestione di questo tipo di modalità sarebbe più complesso ma, forse, il criterio egualitario tra i membri di una organizzazione multilaterale e la creazione di istituzioni comuni capaci di una *governance* efficace, potrebbero costituire una nuova frontiera che potrebbe rilanciare l'interesse per un'Unione da ultimo in affanno.

Tra l'altro un radicato indirizzo di questo genere è già presente nelle politiche europee di vicinato e di cooperazione regionale. Infatti, esperienze quali quelle della regione ionico-adriatica, danubiana e baltica stanno forse aprendo la strada ad un nuovo modo di intendere le relazioni all'interno e all'esterno dell'Europa.

Questi modelli, prettamente multilaterali, indicano un modo paritario di intendere le *partnerships* tra i soggetti coinvolti che naturalmente, con la condivisione di percorsi di discussione, si possono trovare poi a convergere attorno regolazione della materia oggetto della cooperazione in conformità con la base legale europea.

Proiettati su un livello esterno, queste tipologie di *partnership* multilaterali sembrano già aver avuto dei tangibili risultati: sotto l'ampio ombrello della *European Neighbourhood Policy*, le azioni multilaterali quali la *Eastern Partnership*, *Euromediterranean Partnership* (EuroMed), *Central Asia Partnership*, *Black Sea Partnership* hanno coinvolto Paesi che sfuggivano al dialogo a mezzo dei tradizionali canali bilaterali per contingenti ragioni politiche¹⁷.

La Bielorussia, ad esempio, non rientra nella Politica di Vicinato europea alla quale si è sempre sottratta, ma è parte integrante del

.....

abbia esplicitamente redarguito Belgrado dal procedere alla costruzione del gasdotto in territorio serbo pena il congelamento del processo di adesione dato che la *pipeline* non sarebbe in linea con l'*acquis*. Si veda inoltre, N. Dizdarevic "Regulatory Aspects behind a realization of the South Stream" OGEL review "Special on Energy Community" 2014.

17 Maggiori informazioni http://eeas.europa.eu/regional_policies/index_en.htm

gruppo dei Paesi inseriti nella *Eastern Partnership*.

Lo stesso vale, nel caso dell'EuroMed, per la Libia e la Siria, anche se quest'ultima è stata sospesa per il conflitto attualmente in corso.

D'altronde, il coinvolgimento dei Paesi in un *framework* multilaterale è naturalmente piú semplice perchè non impegna in una relazione diretta che si presta ad essere letta come un posizionamento preciso sullo scacchiere internazionale, con possibili conseguenze, quando non ritorsioni, da parte di altri *players*.

In secondo luogo, l'approccio multilaterale consente una relazione paritaria e la possibilità di dar vita ad intese strategiche e specifiche alleanze tra diversi partners aumentando così l'*appeal* dell'organizzazione; in tali organizzazioni, inoltre, possono anche convivere Paesi che hanno rapporti bilaterali tesi o addirittura che non si riconoscono.

Seppur con i distinguo e le precisazioni del caso, proprio nella Comunità Energetica, Serbia e Kosovo hanno condiviso un progetto comune e questo certo potrebbe aver favorito il dialogo tra le parti anche su altri tavoli. Tutto ciò non avviene applicando l'approccio valutativo che spesso si instaura quando l'Unione Europea entra in relazione con singolo Paese nei processi di adesione.

La modalità valutativa, sia chiaro, non è di per sé sbagliata: è assolutamente legittimo che l'Unione verifichi lo *status* dei Paesi che richiedono la *membership*.

Tuttavia, per non ridurre l'ampio ventaglio delle possibilità di cooperazione, questa non deve essere la via esclusiva anzi, per le ragioni esposte, altre modalità dovranno essere sempre con piú convinzione ricercate e perseguite per rafforzare il complessivo posizionamento di Bruxelles.

Ciò sembra ancora piú vero se si considerasse il momento attuale vissuto dall'Unione che sembra incapace di proporre convintamente una nuova fase di allargamento. Se, dunque, questo è il contesto, bisognerebbe, con le debite differenze, evitare di impegnare i Paesi partners in ultra decennali negoziati di adesione che rischiano di produrre frustrazione e decadimento delle attese¹⁸, oltre a divenire

18 Il sentimento di frustrazione causato dallo stallo delle negoziazioni è stato reso esplicitamente dall'Ambasciatore turco a Vienna Mehmet Hasan Göğüş, per un periodo incaricato da Ankara per la gestione delle relazioni con l'Unione Europea,

inattuati per il radicale mutamento delle condizioni politico-economiche.

In questi frangenti, considerato che come detto l'Unione Europea in molti casi non è piú l'unico orizzonte a cui rivolgersi, la proposta di aggregazioni regionali multilaterali, anche incentrate su temi specifici, potrebbe davvero essere lo strumento per espandere le relazioni extra-comunitarie a Paesi non raggiungibili altrimenti.

Conclusioni

Quanto appena descritto deve senza dubbio portare ad una riflessione sull'approccio UE basato sulla condizionalità e, in genere, sull'approccio bilaterale nelle relazioni esterne dell'Unione: per essere competitiva rispetto alle altre opzioni possibili, l'UE potrebbe far tesoro di esperienze di multilateralismo di successo quale quella della Comunità Energetica del Sud Est Europa, riproponendo il modello in altri quadranti geografici e per altri specifici settori.

Infatti, la Comunità Energetica è stata capace di attrarre Paesi quali l'Ucraina, la Moldavia e la Georgia, Paesi con i quali le relazioni "tradizionali" hanno mostrato tutte le loro difficoltà: tramite la Comunità questi soggetti sono stati con successo attratti nell'orbita UE e si trovano a dover applicare il *corpus* normativo dell'Unione al settore specifico dell'energia, rafforzando di fatto la posizione di Bruxelles nella partita geopolitica della presenza in territori sensibili.

Certo, il processo di convergenza non può essere semplicisticamente quello di una supina accettazione dell'intero *acquis*: per questo le analisi compiute suggeriscono che le parti possano entrare negli accordi con la debita flessibilità, procedendo con organizzazioni capaci di proporre "assetti variabili" e diversi gradi di inclusione a se-

durante il convegno "Turkey in Europe: Common History Common Future" tenutosi all'Accademia Diplomatica di Vienna 8 ottobre 2014.

conda della disponibilità del ricevente ad acquisire parti del *corpus* normativo o istituzionale.

Per esempio, la Comunità Energetica ha applicato nelle negoziazioni con la Georgia per la prossima accessione un approccio di “*wise flexibility*” concedendo al Paese caucasico delle dispense al recepimento pedissequo dell’*acquis* ed ottenendo il risultato storico di posizionare una larga base di valori e principi di derivazione europea in un’area chiave per l’accesso alle risorse del quadrante¹⁹.

In definitiva, se la condizionalità ha spesso nel passato creato un rapporto unilaterale nel quale il “contraente debole” doveva necessariamente acquisire l’intera proposta dell’Unione che imponeva un rapporto non paritario²⁰, la situazione attuale, visto anche l’insorgere di altri poli di attrazione, potrebbe essere quella di una proposta multilaterale di cooperazione da offrirsi in diverse aree e in contesti specifici²¹.

L’Unione potrebbe offrire un rapporto di *partnership* basato sulla parità di diritti, solidarietà, soddisfazione di reciproci interessi, condivisione di istituzioni e *governance*, di regole anche prodotte a li-

19 Si rimanda a J. Kosic “*Towards a European Energy Union*” OGEL review “*Special on Energy Community*” 2014.

20 L’imposizione di un rapporto non completamente paritario si ritrova di fatto anche nelle esperienze multilaterali: proprio per citare il caso della Comunità Energetica, la Commissione ha adottato la Decisione 560/2006 che ha fortemente limitato l’autonomia della Comunità, definendo esclusiva competenza dell’Unione il determinare quale sia il diritto da applicare e non lasciando spazio alla dovuta flessibilità richiesta dalla realtà dei fatti. Questa impostazione è di fatti criticata dalla dottrina e il suo superamento è, come visto, fortemente suggerito come elemento determinante per l’implementazione dell’esperienza della Comunità: si veda D. Buschle “*Exporting the internal market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lesson from the Energy Community*” EU Diplomacy Papers 2/2014 College of Europe. Energy Community HLRG Report “*An Energy Community for the Future*”, 2014 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.

21 Si richiama l’esperienza rappresentata, sempre in materia energetica, dall’iniziativa MEDREG che tenta di ripetere il processo di cooperazione e condivisione di norme e regolamenti di matrice UE a livello di Paesi appartenenti alla regione mediterranea: in tal caso tuttavia si registra una minore dinamicità del processo proprio per il minor grado di spinta proveniente dall’Unione Europea: si veda V. Lenzi “*Comparison between the Cases of Energy Community and MEDREG*” OGEL Review “*Special on Energy Community*” 2104.

vello comunitario e di tutela e applicazione di queste tramite apparati di giustizia.

L’esperienza della Comunità Energetica, in parte, indica questa strada come percorribile.

Bibliografia

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.

Bianchini S. “*Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?*” Pecob’s Paper Series September 2010 no.3.

Buschle D. “*Exporting the internal market – Panacea or Nemesis for the European Neighborhood Policy? Lesson from the Energy Community*” EU Diplomacy Papers 2/2014 College of Europe.

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.

Dizdarevic N. “*Regulatory Aspects behind a realization of the South Stream*” OGEL review “*Special on Energy Community*” 2014.

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.

Duchêne F., “*The European Community and the uncertainties of independence*”, in M. Kohnstamm e W. Jaeger, Londra, Macmillan, 1973;

Deitz L., Stirton L., Wright K. “*The Energy Community of South East Europe: Challenges of, Obstacle to, Europeization*” CCP Working Paper 08-4, University East Anglia 2007.

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.

Energy Community Secretariat “*Study on Recommendation for funding investment in the Energy Gas Ring*” December 2011.

Energy Community HLRG Report “*An Energy Community for the Future*”, 2014.

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.

Kosic “*Towards a European Energy Union*” OGEL review “*Special on Energy Community*” 2104.

Lenzi V. “*Comparison between the Cases of Energy Community and MEDREG*” OGEL review “*Special on Energy Community*” 2104.

Massari S. F., “*La Comunità Energetica del Sud Est Europa*” ISBN 978-3-639-67601-3 Press Accademiche Italiane, Saarbrücken, Germany 2013.

Massari S.F. “*Trans Adriatic Pipeline: l’apertura del Southern Gas Corridor e i possibili scenari per l’Italia e i Balcani. Un’intervista a Giampaolo Russo Country Manager Italia TAP AG*” Pecob’s Paper Series, January 2014.

Massari S.F. “*Il mercato del gas naturale: Profili contrattuali*” ISBN978-3-639-68884-9 Edizioni Accademiche Italiane, Saarbrücken, Germany 2013.

Mitrany D. “*A working peace system. An argument for the functional development of international organization*”, London. 1943.

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.

Schimmelfennig P. “*The Europeanization of Central and Eastern Europe*” Cornell University 2007.

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.

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.

Siti consultati

<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.balkan-monitor.eu>

<http://www.wbif.eu/>

http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_

[HOME](#)

<http://www.oxfordenergy.org>

Autore

Saverio Francesco Massari, avvocato, lavora nel campo energetico con particolare riferimento alle energie rinnovabili. Ha ottenuto il Dottorato di Ricerca in Cooperazione Internazionale e Politiche di Sviluppo Sostenibile presso l'Università di Bologna con una tesi dal titolo "La Comunità Energetica del Sud Est Europa quale fattore di stabilità nell'area Balcanica".

email: saverio.massari2@unibo.it

PECOB'S SCIENTIFIC BOARD

Is an interdisciplinary board of directors responsible for reviewing proposals as well as evaluating and accepting high quality scientific research for publication in PECOBS Scientific Library. The Europe and the Balkans International Network (EBIN) and the Association of Italian Slavists (AIS) provide the Scientific Board with assistance in the task of selecting papers for publication. The Board and its collaborators use a blind review process; only after a contribution is accepted through this process will it be published on PECOBS.

The PECOBS Scientific Board of Directors:

- Stefano Bianchini (IECOB)
- Francesco Privitera (IECOB)
- Marcello Garzanti (AIS)
- Stefano Garzonio (AIS)

PECOB'S EDITORIAL STAFF

brings together the thinking of distinguished scholars, experts, researchers, and other individuals interested in Central-Eastern Europe, the Balkan region, and the Post-Soviet space by collecting and publishing a wide variety of papers, research studies, and other scientific and sociological document.

LUCIANA MORETTI

Luciana Moretti is responsible for the management of PECOBS, the Portal on Central-Eastern and Balkan Europe, and the head of the Scientific Library section. You can contact her for proposals and submission of scientific contributions for the Scientific Library, Newsletter, Published and web resources and all general request for IECOB. All inquiries regarding the submission of papers, articles, and research to PECOBS for publication in the Scientific Library, Newsletter, or the Published and Web Resources section should be directed to Ms Moretti at luciana.moretti@unibo.it. Ms Moretti also addresses general inquiries regarding IECOB, the Institute for Central-Eastern and Balkan Europe.

TANIA MAROCCHI

Tania Marocchi works for PECOBS's research team and is the head of PECOBS's Up-to-Date Alerts section. Inquiries regarding conferences and events, calls for academic papers or applications, and internships with IECOB should be directed to Ms Marocchi at tania.marocchi@pecob.eu.

ANDREA GULLOTTA

Andrea Gullotta is a contributor for PECOBS's scientific library. Mr Gullotta's work can be found primarily in the "Language, Literature and Culture" section of the Scientific Library. Mr Andrea Gullotta can be reached at andrea.gullotta@unive.it.

ANDREW TROSKA

Andrew Troska is an editor and translator for PECOBS. Mr Troska updates English-language content and translates past articles, primarily from Italian into English. Requests for translation (between English and Italian) or editing (for English grammar, syntax, and diction) of works to be published on PECOBS can be directed to him at andy.troska@pecob.eu.



PECOB

AIS
Associazione Italiana
degli Slavisti



Portal on Central Eastern and Balkan Europe
University of Bologna - Forlì Campus

www.pecob.eu

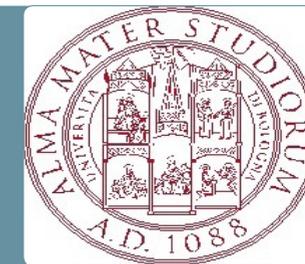


PECOB distributes up-to-date materials and information on Central-Eastern and Balkan Europe, provides high quality academic content, and promotes the wider visibility of academic research on the region with the aim of fostering institutional collaboration on the national and international level and promoting further research concerning Central- and South-Eastern European countries, the Balkans, and the Post-Soviet space across a wide variety of academic fields and disciplines.

PECOB's Scientific Library contains original, peer-reviewed academic contributions which, once approved by PECOBS's Scientific Board, are published online, either in one of Pecob's Volumes (with a unique ISBN code) or as a part of PECOBS's Papers Series (with a unique ISSN code). Being published in PECOBS's Scientific Library enables scholars, researchers and specialists to contribute a comprehensive collection of scientific materials on various topics (politics, economics, history, society, language, literature, culture, and the media). Texts may be submitted in English or in any language spoken in Central-Eastern and Balkan Europe or the Caucasus.

PECOB's Informative Areas offers up-to-date news regarding academic and cultural events. Information about and limited access to numerous academic publications and online news resources is also available, as is current information about academic centres and institutions related to Central-Eastern and Balkan Europe and the Caucasus.

Supported by the University of Bologna, the portal is developed by the Institute for East-Central Europe and the Balkans (IECOB) with the collaboration of the Italian Association of Slavists (AIS) and the 'Europe and the Balkans' International Network.



PECOB

Portal on Central Eastern and Balkan Europe
University of Bologna - Forlì Campus



Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0)

You are free:



to Share — to copy, distribute and transmit the work

Under the following conditions:



Attribution — You must attribute the work in the manner specified by the author or licensor (but not in any way that suggests that they endorse you or your use of the work).



Noncommercial — You may not use this work for commercial purposes.



No Derivative Works — You may not alter, transform, or build upon this work.

With the understanding that:

Waiver — Any of the above conditions can be **waived** if you get permission from the copyright holder.

Public Domain — Where the work or any of its elements is in the **public domain** under applicable law, that status is in no way affected by the license.

Other Rights — In no way are any of the following rights affected by the license:

- Your fair dealing or **fair use** rights, or other applicable copyright exceptions and limitations;
- The author's **moral** rights;
- Rights other persons may have either in the work itself or in how the work is used, such as **publicity** or privacy rights.

Notice — For any reuse or distribution, you must make clear to others the license terms of this work. The best way to do this is with a link to this web page.

PECOB

Portal on Central Eastern
and Balkan Europe
by UNIBO & UN



January 2014

CALL FOR PAPERS!

THE SCIENTIFIC BOARD OF

PECOB

ANNOUNCES AN OPEN

CALL FOR PAPERS

TO BE PUBLISHED WITH

ISSN 2038-632X

PECOB

out in march at n
Portal on Central Eastern
and Balkan Europe
University of Bologna - Forlì Campus

Interested contributors may deal deal with any topic focusing on the political, economic, historical, social or cultural aspects of a specific country or region covered by PECOBS.

Manuscripts can be submitted in English or the original language (preferably local languages of the countries considered in PECOBS); in the case of non-English text, the author must provide title and abstract also in English.

Contributions must be grammatically correct and in good literary style, using inclusive language. Authors must take care of language editing of the submitted manuscript by themselves. This is a step authors can take care of once the manuscript is accepted for publication. Submissions must include an abstract or summary of the paper/thesis of 350 words at least. The abstract should appear after the author's name and affiliation on the first page.

Upcoming deadlines for submitting proposals are:

January 31

June 30

November 30

All texts must comply with PECOBS Submission Guidelines (www.pecob.eu).

All proposals, texts and questions should be submitted to Ms Luciana Moretti (luciana.moretti@unibo.it or info@pecob.eu)

www.pecob.eu