

ISSN: 2038-632X

PECOB'S PAPERS SERIES

Comunità Energetica del Sud Est Europa:
regole, istituzioni e prospettive in un
modello funzionalista per
la cooperazione nei Balcani

Saverio Francesco Massari

Alma Mater Studiorum Università di Bologna

NOVEMBER 2012 | #29

ver.2.0 | Timestamp: 201301041246



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

www.pecob.eu

PECOB's Scientific Board

is an interdisciplinary board of directors, responsible for reviewing proposals and accepting international high quality scientific pieces of research with the assistance of the Europe and the Balkans International Network and the Association of Italian Slavists.

Only the scientific papers accepted after a blind review process will be published in the portal.

Members of the Scientific Board of Directors are:

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

PECOB's Editorial Staff

selects and brings together the thinking of distinguished scholars, experts, researchers and interested people on Central-Eastern Europe, the Balkan region and the Post-Soviet space, by collecting scientific and information documents.

Ms Dessislava Krasteva

You can contact her for proposals and submission of scientific contributions for the Scientific Library (under the blind peer review).
dessislava.krasteva@unibo.it

Mr Salvatore Marchese

You can contact him for communications, announcements, job vacancies to be included in the Newsletter and the virtual bookstore.
salvatore.marchese@unibo.it

Mr Michele Tempera

is responsible of the Business Guide Section. You can contact him for communications concerning the economic and business section and for the Informative Area issues.
michele.tempera@unibo.it

Ms. Luciana Moretti

You can contact her for general requests, conferences and events, academic calls, communications concerning cultural and eco-tourism.
elviraoliva@libero.it

Ms Elvira Oliva

is responsible for the Energy Policy Studies branch of the Portal. You can contact her for submitting requests and to obtain information about the Energy policy Study section.
elviraoliva@libero.it



www.pecob.eu



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 other 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.

Comunità Energetica del Sud Est Europa: regole, istituzioni e prospettive in un modello funzionalista per la cooperazione nei Balcani

Saverio Francesco Massari

Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Indice

Abstract.....	7
Keywords.....	7
Stato dell'arte e problemi "in potenza".....	24
Bibliografia.....	48
Siti consultati.....	50
Saverio Francesco Massari.....	51

Abstract

Il lavoro cerca di valutare il possibile ruolo della Comunità Energetica del Sud Est Europa quale fattore di stabilità nell'area Balcanica. Il Trattato fondativo della Comunità assegna a questa l'obiettivo di condurre una cooperazione in campo energetico al fine diffondere istituzioni e normative condivise, quali elementi di superamento del conflitto: tuttavia, sono molti gli ostacoli posti su questo cammino sia di natura interna alla regione che esterna, per l'influenza di fattori e poteri internazionali interessati all'area.

Il processo di transizione in molti dei Paesi del quadrante non è ancora concluso e molti sono i nodi politici successivi ai processi di disgregazione della Federazione Jugoslava ancora presenti e non risolti.

Sullo sfondo di tutto ciò un altro importante fattore contribuisce alle dinamiche in corso: la crisi economica ha fatto sentire la sua presenza anche nella regione balcanica e questo crea importanti squilibri che devono essere valutati alla luce di processi di integrazione europea e di cooperazione regionale quale quello della Comunità Energetica.

Keywords

Comunità energetica del Sud Est Europa, ECSEE, Cooperazione Regionale, Energia, Funzionalismo, Istituzioni, Integrazione Europea. Balcani

Introduzione: 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 considerata¹ 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.

Gli Stati nati dal processo di dissoluzione degli equilibri della seconda metà del Novecento 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.

1 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, Bologna, Archick, Kristin and Paul Gallis, *Europe and Counterterrorism*, Nova Science Publishers, Hauppauge N.Y., 2003; Blair, Dennis C. *US Intelligence Community Annual Threat Assessment*, Senate Committee on Intelligence, Washington, 2010. http://www.dni.gov/testimonies/20100202_testimony.pdf; CIA World Factbook. https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/region/region_eur.html; Christopher Deliso, *The Coming Balkan Caliphate: The Threat of Radical Islam to Europe and the West*, Praeger Security International, Westport, 2007; Duffy Gavan, Nicole Lindstrom, *Conflicting Identities: Solidary Incentives in the Serbo-Croatian War*, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1, Sage Publications, Ltd. Europol. OCTA 2009; Edward P. Joseph *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>; Robert Kaplan, *A Journey Through History*, St. Martin's Press, New York 2005; Ardas V Klidiev, *Terrorism Country by Country*, Nova Science Publishers Inc. New York 2006; Evan Kohlmann, *Al-Qaida's Jihad in Europe The Afghan-Bosnian Network*, Berg Publishers New York, 2004; Robyn R. Mace, *Supply Chains, Illicit Markets, and Terrorism: Understanding Organizations and Strategies. Understanding and Responding to Terrorism*, NATO Security through Science. IOS Press. Washington DC, 2007; Richard Murphy, *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.; John G. Stossinger, *Why Nations Go to War*, Thomson Wadsworth. Belmont, CA; 2008; Steven Woehrel, *Islamic Terrorism and the Balkans*, CRS Report for Congress. Congressional Research Service RL33012, 26 July 2005; Stefano Bianchini *The Yugoslav war, Europe and the Balkans: how to achieve security?*, Longo Editore, Ravenna, 1995; Dušan Janjic (a cura di) *Ethnic conflicts management The case of Yugoslavia*, Longo Editore, Ravenna, 1997; Stefano Bianchini (a cura di) *The Yugoslav Conflict and its Implications for International Relations*, Longo Editore, Ravenna, 1998.

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-conflitto².

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, sia politici, sociali od economici.

Ciò è ulteriormente complicato dal fatto che l'area, di fatto un ponte teso tra l'Europa e l'Oriente, sarebbe, secondo il paradigma di Huntington, alla confluenza di tre diverse aree di civilizzazione³, e pertanto, nel passato ed oggi ancora, attrae l'attenzione e le influenze internazionali.

Nel contesto di questo processo, la Comunità Energetica del Sud Est Europa si pone in un lungo percorso e, per le sue intrinseche caratteristiche, potrebbe essere considerata avente un possibile ruolo utile al fine di determinare una forma di equilibrio fra sviluppo, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento energetico per i

2 Ylber Hysa, Kosovo and its Neighbors following the Independence, in D. Janjić e Y. Hysa (eds.) Kosovo: Independence, Status, Perspective. Adjusting regional policies of ethnicity and borders, Longo Editore, Ravenna, 2011.

3 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 legate 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.

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.

Infatti, in questa prospettiva, al fine di integrare i mercati dei paesi limitrofi, la Comunicazione della Commissione "La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere" del settembre 2011, concludeva ritenendo la migliore strategia da adottarsi quella di favorire la convergenza su modelli normativi, laddove il modello di riferimento deve essere il quadro regolamentario europeo.

Nell'area in oggetto, 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 Moldavia 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. Attraverso la condivisione delle regole e di una prospettiva comune ad una serie di attori internazionali perseguita nell'ambito di un assetto istituzionale mutualmente riconosciuto, si vorrebbe dunque predisporre 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, si potrebbe considerare l'istituita Comunità, in analogia con quanto era detto per l'Unione Europea, come poggiata su due pilastri (Tav. 1), 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.

Tavola. 1 I Pilastri della Comunità Energetica del Sud Est Europa

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

Il primo pilastro: il substrato normativo e Acquis Communautaire. Il Trattato che 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.

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).

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.

Si è in precedenza detto che uno dei cardini su cui la Comunità Energetica è incentrata è rappresentato dal sub-strato normativo comune che costituisce nel settore energetico il così detto acquis communautaire⁴, quadro giuridico da adottarsi.

I principi fondamentali sul tema sono stati 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

4 Per definire, seppur in maniera non esaustiva, l'ambito in cui il concetto di acquis deve essere ricondotto, si riportano alcuni punti qualificanti delle discipline europee in tema energetico e che dovrebbero essere la base a cui ogni intervento normativo nell'ambito del quadro giuridico nazionale dei membri della Comunità dovrebbe ispirarsi:

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.

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 statale⁵.

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 evidenti⁶:

- 5 Rozeta Karova, Energy Community for South East Europe: rationale behind and implementation to date, EUI Working Papers, RSCAS 2009/12.
- 6 Tale esigenza è ben presente nella produzione di documenti di indirizzo politico dell'Unione Europea, anche sulla scorta delle definizioni dei Trattati che in misura maggiore hanno specificato il ruolo dell'energia nell'ambito del mercato comune e nelle relazioni con i partners esterni: già il Trattato istitutivo della Comunità Europea poneva come strumento cardine della politica di integrazione la creazione di mercati altamente concorrenziali sulla base dell'assunto per cui esisterebbe una consecutio tra liberalizzazione dei mercati, concorrenza ed efficienza dei sistemi economici, non più limitati da pratiche di cartello o monopolistiche, piuttosto che da barriere commerciali. Questa impostazione è stata altresì assunta quale politica normativa nel campo energetico, con l'interesse comunitario ad integrare i mercati settoriali nazionali al fine di promuovere la creazione di un mercato unico europeo anche attraverso l'esplicita menzione a livello di Trattato di una specifica competenza europea: il Trattato di Maastricht ha infatti positivamente sanzionato il ruolo comunitario in materia energetica, creando le condizioni per interventi settoriali in coordinazione con altri aspetti di competenza europea, quali lo sviluppo di reti di trasporto, tutela ambientale, crescita economica, protezione del consumatore. Ulteriore importante aspetto che mostra l'evolversi della posizione europea avverso la tutela nazionale dei mercati domestici e in favore della creazione del mercato unico e concorrenziale, è dato dall'analisi della produzione giurisprudenziale e interpretativa della Corte di Giustizia europea in tema di comportamenti anticoncorrenziali, particolarmente nel campo energetico, considerato strategico e sensibile settore di interesse nazionale: di fatti, il Trattato comunitario all'art. 86 comma 2 limita l'applicazione della disciplina della concorrenza nel caso di imprese incaricate della gestione di "servizi di interesse generale", qualora ciò possa frustrare il loro compito specifico. Nella prima giurisprudenza della Corte, l'interpretazione della nozione di "servizi di interesse generale" è stata piuttosto ampia consentendo il mantenimento e tutela da parte dei Governi nazionali di imprese che agivano in regime monopolistico in ragione della loro funzione di assicurare l'interesse pubblico; tuttavia, i processi economici degli anni settanta/ottanta, unitamente ai progressi politici che con l'adozione dell'Atto Unico europeo posero l'obiettivo della realizzazione del mercato comune, sancirono una nuova sensibilità della giurisprudenza della Corte nel senso di una lettura più severa e restrittiva di quella precedente tanto che i diritti speciali ed esclusivi prima concessi, anche in tema di aiuti di Stato, furono già di per sé considerati illegittimi secondo una presunzione per cui questi creerebbero automaticamente un abuso di posizione dominante. È altresì vero che, seppur mantenendo i criteri più restrittivi, la Corte ha nuovamente rivisto nel corso degli anni novanta alcune posizioni troppo severe: con il trattato di Maastricht si è infatti accentuata la dimensione sociale dei rapporti tra Stati e tra Stati e cittadini per la quale quel concetto di "servizi di interesse generale" ha assunto nuovo senso con delle sfaccettature non più esclusivamente attinenti alla sfera economica. Lo stesso Trattato di Amsterdam ha introdotto l'art. 16 CE nel quale i "servizi di interesse generale" sono assunti come strumenti di promozione sociale e coesione territoriale e, pertanto, devono essere

l'aumento crescente della domanda energetica, da un lato, induceva il timore di possibili scarsità, poi effettivamente concretatesi 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.

Questa necessità è stata la base sulla quale si è prodotta la normazione energetica 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 fino al così detto "Terzo pacchetto energia" del 14 agosto 2009.⁷

fatti funzionare in modo tale da assolvere il loro compito. Si pone una nuova prospettiva ancor più interessante perchè posta negli stessi Trattati, per cui mediare dal punto di vista giuridico ma, soprattutto, dal punto di vista politico tra la salvaguardia di interessi delle collettività e l'interesse al funzionamento dei mercati concorrenziali rappresenta il tratto proprio della fase attuale europea, nella quale tuttavia la crisi economica e il debito pubblico sottraggono risorse allo stato sociale, creando un disequilibrio tra le diverse istanze con l'esito di produrre la disaffezione o l'ostilità delle opinioni pubbliche delle cui dinamiche si tratterà nei prossimi paragrafi. Sui temi trattati di rinvia a M. Clarich "Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi", in Diritto Pubblico, 1998; G.V. Giordana "Il concetto di servizio universale nella normativa comunitaria" in Rassegna Giuridica sulla Energia Elettrica, 1998; G. Corso "I servizi pubblici nel Diritto Comunitario" Rivista Giuridica Quad. sui Pubblici Servizi, 1999, pag.7; E. Scotti "Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee", Cedam, Padova, 2003; S. Cassese "La nuova costituzione economica" Roma, Bari, 2004; J.C. Montero "I monopoli nazionali pubblici in un mercato unico concorrenziale" in Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1997, pag. 663; D. Caldirola "La dimensione comunitaria del servizio pubblico ovvero il servizio di interesse economico generale ed il servizio universale" in Servizi pubblici, concorrenza e diritti" in Ammanati, Capiddu, Recarli, E. Balboni (a cura di) "Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione" in "La difficile Costituzione europea", Il Mulino, Bologna, 2001; C. Scott "Service of general interest" in "Easy law: matching values to regulatory techniques in public and privatised sector" in European Law Journal, 2000; T.M. Moschetta "Il mercato comunitario del gas naturale: investimenti esteri diretti e diritto internazionale" Giuffrè Editore, Milano, 2009.

- 7 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; 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.

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

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 vide 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, avviò 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 frutti, considerando che subito dopo, nel novembre del 2002, un Memorandum d'Intesa fu siglato da nove Paesi della regione.

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

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 sovrastatale 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 non secondario 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.

Il secondo pilastro: le istituzioni e il frame work concettuale del modello istituzionale.

Il processo così istituito può essere ricondotto ad approccio di marca europea per il quale l'Unione Europea si pone 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...”⁸.

Tuttavia, nel caso in esame, oltre che per le regole da applicarsi sembrerebbe che l’Unione Europea sia di fatto il modello istituzionale e di governance che l’esperienza Comunitaria prende come fondamento nel rinvenire riferimenti operativi per la sua stessa creazione.

Di fatti, così come avvenne per i primi nuclei dell’esperimento europeo che ha portato all’odierna Unione, anche nel caso della Comunità Energetica sembra riproposto un modello per cui, sulla base di istituzioni e regole condivise, si fonda un progetto propriamente funzionalista 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 scopo ulteriore, che in certo senso ne costituisce la precondizione 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.

Se il Trattato, dunque, tenta di bilanciare gli interessi

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

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 attraverso un approccio funzionale già definito da Mitrany il quale afferma che “...The functional approach emphasizes the 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...”⁹.

Ciò che è definito “common index of need”, i problemi comuni, diverrà centrale nella riflessione e nelle 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.

Riferendosi all’esperienza europea con un approccio del tutto applicabile al caso in oggetto, Stefano Parodi scrive che il punto principale del metodo applicato è quello di “...aggirare 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

9 David Mitrany, The functional approach to world organization. International Affairs (Royal Institute for International Affairs, 1944), vol. 24, no 3, Jul. 1948, pp. 350 – 363.

economica e culturale”¹⁰.

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

La via è quella di mettere assieme le energie delle diverse nazioni al fine di gestire attività di interesse comune, possibile solo 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 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 vi 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.

¹⁰ Stefano Parodi, Il funzionalismo di D. Mitrany. Dall’economia alla scienza politica, POLIS Working Papers 122, June 2008, pag. 3.

Sviluppare agenzie e istituzioni internazionali funzionali e tecniche, piuttosto che organizzazioni di sicurezza, 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’invulnerabilità della frontiera, la sacralità del territorio da difendere schierati in armi; la sicurezza può essere data da una complessiva area di pace garantita da regole e istituzioni condivise.

Questo appare ancora più corretto se si considerasse la natura specifica dell’area balcanica nella quale il processo si iscrive e la peculiarità della richiesta di approccio che non necessita di politiche volte alla mera funzione di “cessate il fuoco” ma di nuove iniziative per la ricostruzione di un ambiente cooperativo capace di aumentare il grado di dialogo regionale al fine di affrontare costruttivamente i nodi che la dissoluzione dell’esperienza jugoslava e la guerra hanno lasciato aperto.

Infatti, in un suo scritto, l’autore M. Labus rileva che: “...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...”¹¹.

Dopo la stagione dei Trattati di pace che hanno creato spesso contraddizioni¹² relativamente alle soluzioni non univoche ed oscillanti tra il principio della tutela della unità e sovranità di un Paese e la restrizione dell’integrità dell’altro con l’affidamento della implementazione, gestione, interpretazione e decisione a questi

¹¹ Si veda sul punto Miroslav Labus, The role of the treaties in the Balkans: the fifth treaty, in Stefano Bianchini (eds.) Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans, Longo Editore, Ravenna 2010.

¹² Nel citato saggio Labus afferma che questa modalità d’azione “...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...”

relativi ad attori esterni che Vesna Pusic¹³ definisce “great powers”, si deve considerare la necessità di approdare ad una fase ulteriore nella quale la priorità sia porre le basi ad una definitiva stabilizzazione dell’area, tra l’altro concentrandosi sulla creazione di corrispondenze e collegamenti infrastrutturali tra i Paesi coinvolti.

L’approccio della Comunità Energetica nella sua formulazione funzionalista sembra essere diverso e capace di una proiezione ulteriore verso costruttivi approcci nati e sviluppati nell’alveo di un Trattato per la prima volta dopo gli episodi bellici capace di coinvolgere l’intero quadro regionale attorno ad un elemento importante per lo sviluppo economico, industriale e sociale quale è l’energia.

Tutto ciò avverrebbe tramite processi ai quali gli attori d’area vengono chiamati a partecipare con pari dignità nella definizione delle policies, nell’individuazione delle priorità, nelle procedure della decisione e di gestione del conflitto.

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 un Segretariato 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, decide le misure da adottare e, tramite Atti Procedurali, si occupa del conferimento di poteri al PHLG, al Comitato di Regolamentazione e alla Segreteria.

Al Segretariato è demandato il compito di preparare gli incontri, almeno uno ogni sei mesi, allo scopo di stabilire l’agenda delle azioni da prendere: da ultimo il Segretariato ha assunto anche una funzione

13 Vesna Pusic, *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 Stefano Bianchini (eds.) *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, Longo Editore, Ravenna, 2010.

di gestione più marcata, affiancando con missioni ad hoc i membri in ritardo rispetto al processo di acquisizione della normazione comune¹⁴. 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.

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.

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.

Dunque, 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

14 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 definito come “implementation partnership” su sollecitazione del Permanent High Level Group (PHLG). Nel Gennaio del 2012 la prima missione del Segretariato in tal senso orientata si è svolta in Macedonia: i funzionari della Comunità hanno discusso, approfondito e suggerito spunti ai corrispettivi colleghi della Autorità energetica macedone in tema di tariffe, mercato, regole.

ruolo quindi di consiglieri presso la Comunità Energetica.

Tabella 1. Le Istituzioni della Comunità Energetica del Sud-Est Europa



Fonte: [www. http://www.energy-community.org](http://www.energy-community.org)

Stato dell'arte e problemi "in potenza"

Avendo delineato i principali elementi su cui si basa la Comunità quali regole e istituzioni nell'ottica di un principio funzionalista che vuole l'estensione di un processo di governance ben delineato ad altri aspetti e ambiti operativi, è possibile brevemente riferire di quale sia il dato attuale rispetto a questa prospettiva.

In primo luogo, in merito agli aspetti fondamentali della costruzione comunitaria è possibile sottolineare che il processo di recepimento della normazione di derivazione europea 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 "renaissance period"¹⁵.

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

¹⁵ Energy Community Secretariat, Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community, Vienna, 1 September 2011

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.

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 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...."¹⁶.

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'acquis¹⁷.

La formale accettazione di strumenti normativi che non vengono poi applicati e tradotti nella normazione secondaria e nei regolamenti che si applicano meglio alle situazioni contingenti, di fatto

¹⁶ Energy Community Ministerial Council – Meeting Conclusion – Skopje 24 Settembre 2010; disponibile al sito <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/724177.PDF>

¹⁷ 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

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.

Sul versante dell'allargamento del quadro comunitario per un processo identificabile con l'effetto spill over, si rileva che 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 comportare¹⁸.

Questo potrebbe essere considerato un primo effetto di diffusione di procedure di governance acquisite nel campo energetico ad altri settori pur molto sensibili.

Ulteriormente, lo stesso allargamento geografico della Comunità a Moldavia e Ucraina potrebbe essere inteso come un positivo aspetto.

Tuttavia, tale aspetto non potrebbe essere completo se non si considerassero altri punti specifici che rendono problematico l'aspetto relativo alla Comunità e al suo insediarsi con successo, costituendo ulteriori punti critici oltre quelli già esaminati.

Un primo quesito di sicuro interesse, è relativo alla stessa genesi della Comunità Energetica che può apparire un modello di governance calato dall'alto e senza nessuna co-ownership

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

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 potrebbe suscitare molto interesse posto che storicamente, 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 originali¹⁹ e proprio per questo non sembra corretto supporre, al contrario, che il modello di Comunità Energetica, formatosi su paradigmi così ben definiti, debba essere immediatamente e pedissequamente assimilato: questa sembra un'impostazione 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, considerati soccombenti nel conflitto ideologico tra capitalismo e comunismo.

Il problema della co-ownership è particolarmente rilevante quando si volesse approfondire il rapporto tra questa e l'individuazione della agenda delle priorità della Comunità: è intuibile che chi abbia in realtà la titolarità dell'iniziativa ha anche la capacità di influenzare gli argomenti trattati, gli assi principali della proposta e le seguenti politiche.

Considerando questo aspetto, potrebbe arguirsi che il forte impulso che la Commissione Europea²⁰ ha rivolto al progetto Comunitario tanto da considerarlo strategico e prioritario nelle proprie politiche di relazione con i Paesi alle frontiere possa in qualche modo determinare, anche per la forza contrattuale europea e la

19 Stefano Bianchini, *Le sfide della Modernità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

20 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

forte attrattiva esercitata sui Paesi membri, un'influenza significativa sul dibattito energetico fondato piuttosto sulle esigenze europee occidentali che non su quelle regionali.

In tema di gas naturale, per esempio, l'attenzione rivolta ai progetti di trasferimento e attraversamento della risorsa verso i mercati europeo-occidentali, potrebbe essere riportata alle strategie europee pianificate in questo campo²¹ piuttosto che ad una esigenza regionale, considerato che nell'area si rileva la grande debolezza del settore gas.

Lo stesso può valere per alcuni progetti di installazione di centrali a carbone che sono contestate dalla comunità locale²² e che rispondo a logiche di investimento, già viste in altre aree del globo, del tutto slegate dalle peculiarità regionali ma immaginate e decise in altre sedi. Inoltre, quest'impostazione rischierebbe di mostrarsi semplicistica se non si valutasse anche un tema su cui tutte le dinamiche possibili si dibatterebbero e dal quale sarebbero tutte profondamente influenzate.

La crisi economica che dal 2008 ormai flagella i sistemi economici del mondo occidentale ha allargato il suo influsso negativo anche ai Balcani, producendo effetti su quelle economie e, dunque, sulle società coinvolte.

21 L'Unione Europea è attiva sul versante della politica di diversificazione dell'approvvigionamento del gas naturale e uno dei tratti peculiari della sua strategia è proprio l'apertura del corridoio energetico del sud est.

22 Lo studio del GAP Institute, Energy Projects in Kosovo, 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.

In questo contesto, come tra l'altro già storicamente rilevato in altre congiunture, sono possibili esiti incontrollabili dal punto di vista socio-politico specie nell'area di cui si tratta, non ancora del tutto stabilizzata e 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.

Ciò potrebbe esaltare crisi di rigetto di processi non del tutto frutto di elaborazione territoriale, verificato il venir meno dello spirito cooperativo²³: 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 e che si pone ad esempio per il progetto di Comunità Energetica

Il fenomeno deve altresì leggersi nel quadro di crisi strutturale nella quale di dibattono quegli approcci di libero mercato che hanno guidato le strutture economiche occidentali negli ultimi anni e che sono in grandissima parte proprio la base della costruzione della Comunità Energetica che fa del mercato libero e comune lo strumento per la realizzazione di tutti i propri fini.

In realtà, 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.

Le dinamiche economiche, accelerate dal processo di globalizzazione che ha di fatto superato qualsiasi autorità statale ponendosi in una dimensione mondiale non regolata, hanno esportato, nella maggior parte dei casi, fenomeni produttori lo sfruttamento indiscriminato delle risorse di ogni tipo a qualunque latitudine.

23 Stefano Bianchini, Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?, Pecob's Paper Series, September 2010

In Europa l'evidente situazione critica per il mancato completamento politico dell'unità economica si è manifestata 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. Monti²⁴, il rapporto "Una nuova strategia per il Mercato Unico. Al Servizio dell' 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 fattori²⁵.

24 Il prof. Mario Monti, Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, è già stato Commissario europeo per il Mercato Interno dal 1994 al 1999 e, per il successivo lustro, Commissario europeo alla Concorrenza.

25 La difficoltà dell'attuazione concreta del mercato è evidenziata dallo stesso rapporto Monti che sottolinea alcuni esempi di emparse provocata dal continuo confronto tra quanti hanno

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 cooperativo²⁶: 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 l'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

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. Ciò 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 una ulteriore interruzione sul percorso dell'Unione potrebbe essere rilevato nel fallimento del progetto di Costituzione europea che ha forse segnato un ridimensionamento degli orizzonti politici europei.

26 Stefano Bianchini, Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?, Pecob's Paper Series, September 2010

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 sud-orientale.

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 Unione 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.

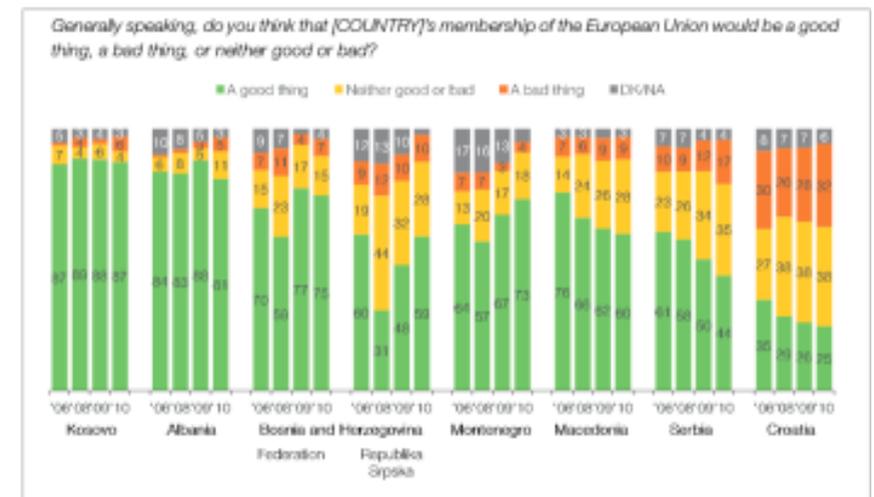
Questo è tra l'altro aggravato da un comune sentire delle popolazioni che ben avvertono i pericoli derivanti da quelle asimmetrie prima citate e che vedono crearsi dinamiche di conflittualità tra le logiche internazionali del mercato e quelle nazionali della tutela: un sondaggio Gallup relativo alla 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 protezionistiche²⁷.

27 Il sondaggio è citato in S. Bianchini, Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?, Pecob's Paper Series, September 2010; si riporta come 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 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. Tuttavia, la fotografia restituita dal sondaggio

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"²⁸ 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.

risulta composita: come detto esiste una valutazione positiva dell'Unione; l'eccezione è rappresentata dalla Croazia dove si è riscontrato un alto livello di indifferenti al processo di integrazione (38%) che superano sia i favorevoli (25%, percentuale più 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 può far riferimento al Report 2009 Gallup Balkan Monitor "Perception of the EU in the Western Balkans".

Tabella



28 La dottrina c.d. del Consenso di Washington 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 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.

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 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/export²⁹.

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.

Le dinamiche innescatesi negli ultimi anni hanno 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 può portare a possibili nuovi scenari mondiali per i quali potranno nascere, forse già sono in nuce, nuovi poli in grado di far 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. Brzezinski³⁰, tutto il mondo è politicamente in movimento

29 M. Uvalić, Serbia's Transition. Towards a Better Future, Palgrave Macmillan, 2010.

30 Il pensiero dell'autore è molto chiaro e trova le sue evidenti fondamenta in molte dinamiche attuali, 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,

anche a livello di singolo individuo.

N. Tenzer³¹ 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 mercato³² attraverso la migliore interazione tra diritti sociali e libertà

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 preposizionati per un replay su scala più grande di ciò che è accaduto anni prima a Città del Messico o in piazza Tienanmen. 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

31 N. Tenzer, Le monde à l'horizon 2030 : La règle et le désordre, Perrin, 2011

32 Il richiamo all' economia sociale di mercato è presente sia nel progetto di Costituzione europea (art. 3.3) redatto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa che, approvatolo, lo ha consegnato al Consiglio Europeo di Salonicco del 20 giugno 2003. In realtà il progetto specificava ulteriormente il concetto di economia sociale di mercato che doveva essere "fortemente competitiva": è noto

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"³³.

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 formati 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.

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 è 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. renano ed una tipicamente anglosassone basata, la prima su un coordinamento della economie di mercato e, la seconda, su un capitalismo della borsa, in cui le forze del mercato 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* Rubbettino, 2008). Il concetto ha trovato una delle sue prime applicazioni nell'esperienza tedesca del dopoguerra quando A. Muller-Armak coniò il termine per definire la 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 (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 Libertà, Centro Einaudi n.1/2009

33 Intervista disponibile al sito <http://blogs.wsj.com/eurocrisis/2012/02/23/qa-ecb-president-mario-draghi/>

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 creando tensioni tra la sfera politica e sociale, ormai polarizzate sempre più alle estremità di una faglia di divisione che si approfondisce con l'inasprirsi del confronto, tanto che András Láncki³⁴, 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 inflessione dell'Unione Europea che quindi potrebbe tendere a ritrarsi nei suoi confini nei prossimi anni, lasciando spazio a politiche autonome nella regione.

34 Il prof. Láncki è docente di Filosofia politica e di Storia delle idee politiche all'Università Corvinus di Budapest.

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 "jugosfera"³⁵ 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 imprenditoriali³⁶.

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 un mercato regionale della produzione e attivando proficue dinamiche di

35 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 Jugosphere*, London School of Economics, London 2009

36 S. Bianchini *Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?* Pecob's Paper Series, September 2010

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 sia 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 indubbie 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 élites di governo dovessero cominciare a dubitare di questo traguardo ciò creerebbe problemi enormi e possibili empanse 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 per gli effetti di una possibile destabilizzazione, anche solo di uno sbandamento, dell'Unione, capace in potenza di causare effetti incontrollabili 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 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"³⁷.

Ciò viene anche confermato da un recente articolo apparso sull'*Economist*³⁸ 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 produttivi ed economici poi disattesi.

L'articolo citato riporta le parole di una fonte vicina al governo che riferisce sulla situazione serba sottolineando che "...disappointment and anger are eating everything..."³⁹.

Non è di poco conto notare che, in un sondaggio Gallup,

37 Intervista rilasciata a Rai RadioTelevisione Italiana, rubrica Est-Ovest in onda il 26 febbraio 2012

38 The Economist, A Balkan Cliffhanger. Inching closer to the European Union, but now with new Economics worries, 25 febbraio 2012

39 The Economist, A Balkan Cliffhanger. Inching closer to the European Union, but now with new Economics worries, 25 febbraio 2012

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 cinque 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-erzegovesi⁴⁰.

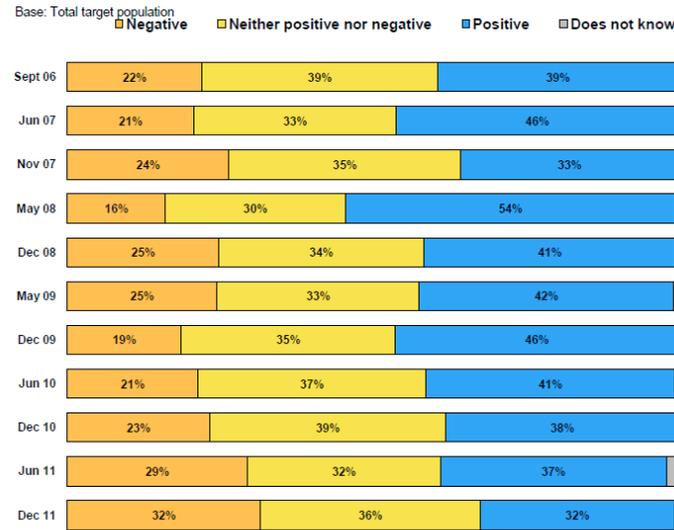
In una ricerca commissionata dall'ufficio serbo per l'Integrazione Europea⁴¹ in relazione agli orientamenti della opinione pubblica in Serbia rispetto alla percezione dell'Unione Europea si rileva una continua discesa dei consensi rispetto alle prospettive di integrazione.

40 Balkan Monitor survey: Summary of findings 2010. Dati disponibili al sito <http://www.balkan-monitor.eu/index.php>

41 I risultati dell' opinion poll, aggiornati al dicembre 2011, sono disponibili all'indirizzo http://www.sejo.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinionpoll_december_2011.pdf

Tabella 2: percezione della UE tra i 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.

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. Conclusioni

Dovendo rendere delle conclusioni, si può ritenere che la

Comunità e il Trattato che la introduce possano rappresentare, in potenza, importanti chances di avvio di una stagione che porti 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 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 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 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 ad un obiettivo comune 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 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 perchè 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 capaci 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 importanti 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 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.

La Comunità Energetica dunque sembra fornire 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.

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 mercato⁴², le politiche energetiche dei singoli membri dell'area siano molto spesso disgiunte, non coordinate ed anzi alternative⁴³.

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

42 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 da la possibilità di ricorrere al Consiglio dei Ministri in caso di prolungata e insistente inosservanza degli obblighi convenzionali.

43 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 finanziata dalla banca tedesca KfW e già commissionata all'azienda croata Dalekovod, sia inspiegabilmente bloccato da oltre un anno. L'infrastruttura avrebbe il 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, citando un incontro che sarebbe avvenuto a Vienna tra i vertici della società energetica serba EFT e addirittura il figlio del Premier albanese. In ogni caso, questi atteggiamenti non dovrebbero essere tollerati nel contesto della Comunità che tuttavia non sembra essere intervenuta nella questione. La traduzione dell'articolo citato è disponibile al sito http://www.sot.com.al/english/index.php?option=com_content&view=article&id=14054:kosovo-daily-zeri-unveils-berishas-accommodation-with-serbian-mafia-to-punish-kosovo-in-the-energy-sector&catid=79:politike&Itemid=466

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.

Il tema non può che rilevare pesantemente nella valutazione conclusiva delle dinamiche in essere e degli effetti riversati sulla possibilità di un reale radicamento della Comunità, considerando che questa sembra mancare di capacità di guida di tali processi.

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 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 abbia 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 capaci di assumere l'aspetto deterioro di mobilitazioni etno/nazionaliste che alcuni già rivedono in campo per il rifiorire di episodi di 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 diffuso⁴⁴.

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 sofferse 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 azione⁴⁵.

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.

44 S. Bianchini Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale? Pecob's Paper Series, September 2010

45 S. Bianchini, L'enigma jugoslavo, le ragioni della crisi, F. Angeli editore, Milano 1989.

Bibliografia

- » Stefano Bianchini *Le sfide della Modernità*, Rubbettino, Sovieria Mannelli, 2009.
- » Stefano Bianchini *Crisi economica globale e stabilità balcanica. Economia, politica e riforme: quale impatto sulla sicurezza regionale?* Pecob's Paper Series, 2010
- » Ylber Hysa *Kosovo and its Neighbors following the Independence* in D. Janjić e Y. Hysa (eds) *Kosovo: Independence, Status, Perspective. Adjusting regional policies of ethnicity and borders*, a cura di, Longo Editore, Ravenna, 2011.
- » Rozeta Karova, *Energy Community for South East Europe: rationale behind and implementation to date* EUI Working Papers, RS-CAS 2009/12, Firenze, 2009
- » Energy Community Secretariat *Annual Report on the implementation of the Acquis under the Treaty establishing the Energy Community*, Vienna, 2011;
- » Samuel P. Huntington *Lo scontro di Civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2001;
- » Tim Judah, *Yugoslavia is dead, long live the Yugosphere*, London School of Economics, London 2009;
- » Miroljub Labus, *The role of the treaties in the Balkans: the fifth treaty*, in Stefano Bianchini (eds.) *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, Longo Editore, Ravenna 2010;
- » David. Mitrany, *The functional approach to world organization*. *International Affairs in Royal Institute for International Affairs*, vol. 24, no 3, Jul. 1948, pp. 350 – 363;
- » Stephan D. Hofer, *Neo-functionalism reloaded. The Energy Community of Southeast Europe*, IX Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 2007;
- » Craig Nation R. *The U.S. and Stabilization of the Adriatic-Black Sea Corridor*, in D. Janjić and Ylber Hysa (eds.) *Kosovo: Independence, status, perspective*, Longo editore, Ravenna, 2011;
- » Johan P. Olsen *The Many Faces of Europeanization*, in *Journal of Common Market Studies* JCMS, Vol. 40, No.5, 2002 pag. 921-952;
- » Stefano Parodi *Il funzionalismo di D. Mitrany*. *Dall'economia alla scienza politica*, POLIS Working Papers 122, Università di Alessandria, 2008;

- » Vesna 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 Stefano Bianchini (eds.) *Regional Cooperation, Peace Enforcement and the role of the Treaties in the Balkans*, Longo Editore, Ravenna, 2010;
- » Regional Cooperation Council in South East Europe, *Annual Report 2010-2011*, Sarajevo, 2011;
- » Stephan Renner *The energy community of South East Europe: a neo-functionalist project of regional integration*, *European Integration online Papers*, Vienna, 2009;
- » Republic of Serbia, Ministry of Mining and Energy, *Energy sector development strategy of the Republic of Serbia by 2015*, Belgrado, 2005;
- » Francesco Saccomanni, *Il Patto di Stabilità per l'Europa sud orientale: un approccio nuovo ad un problema regionale*, in Ettore Greco (a cura di.) *Il Patto di Stabilità e La Cooperazione Regionale nei Balcani*, Roma, IAI Quaderni n. 10, marzo 2000, pag. 10-16;
- » Giovanni Sartori, *Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New York, 1987;
- » Nicolo Sartori, *Russia's Energy Strategies in the Balkans*, *Internets Yearbook, Analytica*, Skopje, 2009;
- » Matteo Tacconi, *Kosovo. La storia, la guerra, il futuro*, Castelvechi, Roma, 2008;
- » Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, Editori Laterza, Bari, 2004;
- » UNDP Serbia Office, *Stuck in the Past – Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*, Belgrado, 2004;
- » Milica Uvalic, *Serbia's Transition. Towards a Better Future*, Palgrave Macmillan, London, 2010;
- » Milica Uvalic, *Regional Cooperation in the Balkans*, Frank Cass Publisher, London, 2001;
- » World Bank, *Energy Efficiency in Western Balkans*, Washington, 2010;
- » World Bank, *Fragile States-Good practice in Country assistance strategies*, Washington, 2005;
- » World Bank, *Lights Out? An outlook for Energy in Eastern Europe and Former Soviet Union* Washington, 2007.

Siti consultati

<http://www.rapportipaesecongiunti.it/rapporti-congiunti-europa.php>; ultimo accesso novembre 2012

<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>; ultimo accesso novembre 2012

<http://www.ilsole24ore.com>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.balcanicaucaso.org>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.balkan-monitor.eu/>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,1>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.seio.gov.rs>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.gapinstitute.org>; ultimo accesso settembre 2012

www.rferl.org; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.srbija.gov.rs/vesti/kategorija.php?id=12>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.balkan-monitor.eu>; ultimo accesso settembre 2012

<http://www.wbif.eu/>; ultimo accesso settembre 2012

http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME; ultimo accesso novembre 2012

<http://www.economist.com/topics/balkan-politics?id=348882>; ultimo accesso novembre 2012

<http://www.oxfordenergy.org>; ultimo accesso luglio 2012

Saverio Francesco Massari

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".

saverio.massari2@unibo.it

PECOB



Portal on Central Eastern and Balkan Europe
University of Bologna - 1, San Giovanni Bosco - Faenza - Italy

PECOB

disseminates up-to-date materials, provides contents of high scientific value and raises the visibility of research works with the aim of facilitating national/international collaboration on the institutional level and promoting scientific research in the disciplinary fields concerning East-Central Europe, the Balkans, and the Post-Soviet space.

PECOB's Scientific Library

collects original scientific contributions selected through peer review process and published online as PECOBS volumes (with an ISBN code) or under the PECOBS papers series (with the ISSN code: 2038-632X).

It provides an opportunity for 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 can be submitted in English as well as any language of the countries considered on PECOBS.

PECOB's Informative Area

offers continuously updated news regarding academic and cultural events and provides with information about, as well as access to, a large collection of publications and online news resources, academic centres and institutions.

PECOB's Business Guide

is an innovative instrument to monitor the region from an economic perspective, offering a selection of quality information, analyses and reports on business topics related to the region.

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.



CALL FOR PAPERS!
The Scientific Board of PECOBS
announces an open call for papers
to be published with ISSN 2038-632X

Call for papers

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

Potential contributors must submit
a short abstract (200-300 words) and the full text,
which can be in English as well as in any other language
from the countries covered by PECOBS.

Upcoming deadlines for submitting proposals are:
January 31st
June 30th
November 30th

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

All proposals, texts and questions should be submitted to
Ms Dessislava Krasteva
dessislava.krasteva@unibo.it



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