

**La sicurezza energetica dell'Unione Europea:
prospettive e limiti dell'external governance (*)**

Andrea Prontera

(Università di Macerata)

1. Introduzione

Recentemente le politiche dell'Ue per la sicurezza energetica hanno attirato l'attenzione di molti studiosi ed è stato riconosciuto che le relazioni esterne sono di primaria importanza per la *security of supply*: la continuità degli approvvigionamenti a prezzi stabili (Correje e Van der Linde 2006; Umbach 2010). La maggior parte delle ricerche si sono concentrate sui rapporti fra l'Ue e alcuni paesi, produttori o di transito, che hanno un ruolo chiave per i rifornimenti del continente (Youngs 2009; Bilgin 2009). Oppure hanno rivolto la loro attenzione ai tentativi europei di influenzare direttamente le rotte delle risorse energetiche, inquadrando le strategie dell'Ue in una 'guerra dei tubi' – *pipeline politics* – a somma zero (si veda ad esempio, Alam 2002). Entrambi questi filoni, adottando una prospettiva prevalentemente di stampo geopolitico, sono giunti a valutazioni sostanzialmente negative delle politiche comunitarie. La scarsa coerenza dell'azione esterna europea, e le tradizionali divisioni fra i principali stati membri, hanno reso assai difficile per l'Ue parlare con una sola voce e imporsi come un attore influente sulla scena internazionale. Un caso emblematico in tal senso è stato il fallimento dell'ambizioso progetto del Nabucco, un gasdotto che avrebbe dovuto portare ad una maggiore diversificazione degli approvvigionamenti e ad una minore dipendenza dalla Russia.

Minore attenzione è stata dedicata alla dimensione istituzionale della sicurezza energetica europea¹. Tale dimensione ha, invece, un ruolo rilevante, poiché la promozione di nuove vie di approvvigionamento – come il Nabucco o il *Southern Corridor* – è solo uno dei vari obiettivi perseguiti dalle istituzioni comunitarie. La strategia dell'Ue si basa, infatti, su altri due importanti

(*) Paper preparato per il convegno *'The EU and Member States in Global Affairs: Any sign of convergence?'*, 5-6 Maggio 2015, Università di Firenze.

¹ Da una prospettiva istituzionale le funzioni più significative di un regime per la sicurezza energetica riguardano in generale la sua capacità di fornire un framework stabile per le negoziazioni fra gli attori, controllare la compliance e, laddove è previsto, sanzionare i comportamenti in contrasto con gli accordi raggiunti (Sander 2013).

elementi, distinti ma complementari (Commissione Europea 2003; 2006; 2011). In primo luogo, essa mira ad integrare nel mercato interno dell'energia anche i nuovi paesi membri e i paesi candidati all'ingresso nell'Ue del Sud-Est Europa. Poiché, poi, la Commissione ritiene che nel lungo periodo mercati ben funzionanti siano il modo migliore per garantire l'affidabilità e la sostenibilità delle forniture energetiche, nello sviluppare le sue relazioni con i paesi vicini, cerca di persuaderli ad allineare i propri settori energetici alle norme generali del mercato interno. Questo al fine di creare un comune spazio di regole – *common regulatory space* – volto a rafforzare la sicurezza energetica del continente (Commissione Europea 2006; 2011). Dietro tale obiettivo si cela la consapevolezza che i rischi per la sicurezza degli approvvigionamenti non provengono esclusivamente da una eccessiva dipendenza e dall'uso delle risorse come strumenti di influenza politica, ma anche dai problemi legati ai fallimenti del mercato e della regolamentazione che, soprattutto nei paesi in transizione verso l'economia di mercato, possono provocare nel breve periodo interruzioni involontarie dell'offerta e, nel medio lungo periodo, il mancato ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture necessarie a sostenere la domanda di energia sia dei paesi europei sia degli stessi paesi produttori e di transito.

Alcune ricerche hanno analizzato l'efficacia di quelle istituzioni, come la Comunità dell'Energia, create dall'Ue per integrare nel mercato interno i nuovi o i potenziali paesi membri (Ciambra 2012). Tuttavia, vi sono pochi studi rivolti al sistema istituzionale creato dall'Ue per consolidare i rapporti con alcuni partner strategici posti ai confini della sua sfera di influenza, verso cioè quei paesi che non hanno una reale possibilità di ingresso nell'Unione e per i quali la condizionalità è meno efficace.

In questo paper l'attenzione si concentrerà in particolare sul sottoinsieme di istituzioni create nel bacino del Mar Nero, del Caspio e nell'Asia centrale, poiché quest'area ricopre un ruolo di primo piano nelle strategie europee di sicurezza energetica (Commissione Europea 2011). Il lavoro è organizzato nel modo seguente. Nella prima parte illustreremo lo schema analitico *dell'external governance*, che sarà poi adoperato per l'analisi dell'azione esterna dell'Ue nel campo della sicurezza energetica. Tale schema, infatti, risulta molto utile per comprendere e analizzare la dimensione istituzionale della proiezione esterna dell'Ue, i suoi meccanismi e le sue reali possibilità di influenza, riconoscendone le specificità rispetto ai tradizionali attori statali. Descriveremo, poi, brevemente il mix di strumenti di policy che l'Ue ha progressivamente messo in campo per raggiungere i suoi obiettivi di sicurezza energetica e come essi abbiano finito per creare un articolato e frammentato sistema istituzionale tramite il quale l'Ue ha cercato di ampliare la sua sfera di influenza in alcune regioni cruciali per gli approvvigionamenti del continente. Nella seconda parte, ci concentreremo in maggior dettaglio sul sottosistema progettato per la regione del

Mar Nero, del Caspio e dell'Asia centrale. L'oggetto privilegiato dell'analisi non saranno le singole istituzioni, né i rapporti bilaterali fra l'Ue e specifici paesi, ma il sottosistema nel suo complesso. In primo luogo, ricostruiremo la sua origine e le sue caratteristiche principali. Infine, ne valuteremo l'efficacia, cioè forniremo alcuni elementi utili a giudicare la sua effettiva capacità di imprimere o meno un cambiamento nei paesi della regione. Tramite questa analisi dimostreremo come da una parte l'Ue sia stata in grado di costruire un articolato architettura di governance che si estende ben al di là della sua tradizionale sfera di influenza, ma dall'altra non sia stata in grado di imprimere un più profondo mutamento nelle strutture politiche e amministrative interne dei paesi dell'area.

2. L'azione dell'Ue oltre i propri confini e la prospettiva dell'external governance

L'approccio dell'*external governance* si è affermato nel campo degli studi europei di pari passo con la necessità di fornire un inquadramento teorico adeguato al crescente attivismo dell'Ue sul fronte dell'azione esterna. Esso si fonda su una insieme di assunti e prospettive provenienti tanto dal campo delle Relazioni internazionali quanto della Politica comparata. In senso generale, con il termine *governance* si vuole fare riferimento alla creazione di sistemi di regole più stringenti del semplice volontarismo che caratterizza alcune forme di cooperazione, ma meno cogenti rispetto alla tradizionale attività di governo. Quando viene applicata alla azione esterna dell'Ue, tale prospettiva si allontana dall'idea di utilizzare per un sistema politico *sui generis* come quello europeo le medesime categorie sulle modalità e gli effetti della proiezione esterna insite nel tradizionale modello stato-centrico della politica internazionale. L'approccio dell'*external governance* si propone, infatti, di esaminare quell'insieme di processi istituzionali che portano alla diffusione di principi e norme dall'Ue verso paesi terzi o verso altre organizzazioni internazionali (Laveneux 2004; 2008; Laveneux e Schimmelfenning 2009; Lavenex, Lehmkuhl e Wichmann, 2009). Adottando una simile prospettiva, e focalizzando l'analisi sui sistemi di principi, norme e regole promossi dall'Ue, questo approccio ha contribuito ad una migliore comprensione delle modalità di funzionamento dell'azione esterna dell'Ue, catturandone alcune importanti specificità, come la frammentazione, la differenziazione e la forte varianza fra diversi settori di policy.

L'*external governance* può essere descritta, in primo luogo, come quella macro cornice o architettura istituzionale per mezzo della quale si struttura l'interazione fra gli attori dell'Ue e quelli esterni, e che consente all'Ue di ampliare i suoi confini organizzativi e regolativi '*beyond its borders*'. Tre sono, in particolare, i principali aspetti su cui si sono concentrate le ricerche : i) il modo in cui emergono le architetture istituzionali dell'Ue e il ruolo che in questo processo svolgono gli stati membri, le istituzioni dell'Ue e gli attori esterni; ii) le specifiche forme che queste

architetture assumono, cioè le diverse modalità tramite le quali l'Ue struttura le sue interdipendenze con i paesi terzi e grazie alle quali cerca di estendere i suoi principi e le sue regole verso l'esterno; e iii) la loro efficacia: le modalità mediante le quali è possibile valutare e misurare concretamente gli effetti dei processi innescati dall'*external governance* e la loro capacità di produrre o meno i mutamenti desiderati.

Per quanto riguarda il modo in cui vengono create le architetture dell'*external governance* è rilevante sia lo sviluppo interno delle politiche europee, così come promosso dalle istituzioni comunitarie in risposta all'affacciarsi di nuovi problemi, sia il ruolo che possono svolgere singoli paesi membri, soprattutto i più influenti. In molti casi, infatti, vi è un parallelismo fra le innovazioni messe in atto sul fronte interno e i tentativi di esternalizzare e diffondere verso l'esterno gli accordi raggiunti. Per quanto riguarda gli stati membri, essi possono cercare di orientare la governance esterna in base alle loro preferenze, affiancando alla prospettiva più funzionalista portata avanti dalle istituzioni europee una più attenta alla valenza politica che l'*external governance* assume in differenti contesti regionali. Lo sviluppo interno delle politiche europee e le dinamiche di cooperazione/competizione fra i paesi membri contribuiscono così a spiegare, insieme ai rapporti di interdipendenza tra l'Ue e i paesi terzi, i modi in cui emergono le architetture dell'*external governance* e alcune loro importanti caratteristiche.

Le forme di *external governance* possono, invece, essere inquadrare a partire da tre tipi ideali. Il primo è quello della *hierarchical governance*, caratterizzato da un rapporto asimmetrico e gerarchico fra l'Ue e i paesi terzi, da un elevato grado di formalizzazione e precisione delle regole (che sono ritagliate sulle preferenze dell'Ue, sono non-negoziabili e *legally binding*) e da assetti organizzativi centralizzati che ne assicurano il monitoraggio e l'implementazione. In questo caso, l'esistenza di regole precise e di procedure formali per monitorare ed eventualmente sanzionare i comportamenti, fa sì che il meccanismo principale grazie al quale si diffondono i principi e le norme europee sia quello di una progressiva armonizzazione nei paesi terzi, guidata essenzialmente da una logica di condizionalità che consente trasferimenti di tipo top-down degli standard europei sulla base di uno schema di incentivi esterni (Schimmelfennig e Sedelmeier 2004). Diverse sono, invece, le caratteristiche della *network governance*. Qui le relazioni fra gli attori non sono asimmetriche e gerarchiche ma formalmente paritarie: anche se vi sono asimmetrie nei rapporti di potere queste non sono istituzionalizzate in accordi formali e vincolanti fra le parti. Mentre, poi, le forme gerarchiche si basano sulla creazione di regole formalizzate e *legally binding* gestite da strutture centralizzate, quelle reticolari si fondano su forme organizzative meno istituzionalizzate, strumenti meno vincolanti, ricerca del mutuo accordo fra le parti e procedure di monitoraggio congiunte. Spesso queste forme di *external governance* sono promosse da reti di esperti e

funzionari, con un ruolo meno significativo per gli attori politici. Data, poi, la natura tendenzialmente non vincolante di queste forme di governance i meccanismi di diffusione delle regole si basano su processi di coordinamento, apprendimento e socializzazione.

La terza forma di *external governance* è la *market governance*. In questo caso, le relazioni fra gli attori sono ancora di tipo orizzontale, come nella forma reticolare, ma il livello di istituzionalizzazione è minore. Non vi è una vera e propria formalizzazione e codificazione delle regole, ne sono create strutture organizzative stabili per monitorare o gestire le attività istituzionali. I meccanismi di diffusione delle norme e delle politiche europee si basano essenzialmente su dinamiche competitive che possono portare i paesi terzi a improntare le loro regole interne a quelle europee. Si tratta, quindi, di una forma più indiretta di impatto dell'Ue, che risulta più dalla 'presenza' dell'Ue e dai rapporti di interdipendenza che essa instaura in alcuni settori con i paesi terzi che da esplicite attività di coordinamento. In altre parole, in questo caso paesi terzi sono spinti ad adeguarsi alle norme europee perché ignorarle costituirebbe un costo eccessivo (per esempio in termini di maggiori difficoltà ad attrarre capitali e investimenti dall'estero), oppure perché l'esempio europeo può costituire un utile modello da emulare.

In sintesi le forme dell'*external governance* possono oscillare da modalità più asimmetriche e istituzionalizzate, nelle quali i paesi terzi hanno minori possibilità di negoziare o sottrarsi alle regole europee (forme gerarchiche), a modalità nelle quali i rapporti fra gli attori sono meno gerarchici e nelle quali le regole e le strutture organizzative sono meno stringenti e radicate (*network governance*) e, infine, verso forme assai meno istituzionalizzate e vincolanti, nelle quali le interazioni fra gli attori sono ancora più decentralizzate e simmetriche (*market governance*) (tabella 1).

Tabella 1. Le forme dell'*external governance* dell'Ue.

Forme di external governance	Rapporti fra gli attori	Istituzionalizzazione	Meccanismi di diffusione delle regole
<i>Hierarchical governance</i>	Costellazione verticale (rapporti di dominanza/subordinazione)	Alta, formalizzazione e coerenza delle regole, centralizzazione organizzativa	Armonizzazione
<i>Network governance</i>	Costellazione orizzontale (rapporti formalmente paritari)	Media, mix di regole formali/informali, strutture organizzative decentrate	Coordinamento
<i>Market governance</i>	Costellazione orizzontale (rapporti formalmente paritari)	Bassa, regole e strutture non formalizzate	Competizione

Fonte: adattamento da Laveneux e Schimmelfenning (2009).

Per quanto riguarda, infine, l'efficacia della governance esterna, essa può essere misurata a tre differenti livelli: quello relativo alla selezione delle regole nelle negoziazioni e negli accordi

internazionali (*rule selection*); quello relativo alla loro adozione (*rule adoption*); e, infine, quello relativo alla loro concreta applicazione nei sistemi politici e amministrativi dei paesi non europei (*rule application*). Il primo livello – *rule selection* – assume rilevanza nell’ambito delle negoziazioni internazionali e degli accordi che ne scaturiscono. Si tratta, in particolare, di valutare se, e in che misura, i principi e le regole europee costituiscono il punto di riferimento normativo per le relazioni fra l’Ue e gli altri stati. La *rule selection* costituisce solo il punto di partenza per esaminare l’efficacia della governance esterna. Tuttavia è un elemento rilevante, poiché in tutti quei casi in cui l’influenza dell’Ue non passa per la promessa della membership, non si può dare per scontato che le regole europee siano in grado di dominare il processo di contrattazione o di svolgere il ruolo di punto focale negli accordi raggiunti con gli altri paesi. Per valutare l’adozione delle regole è, invece, necessario chiedersi se queste sono state, poi, trasferite nella legislazione domestica dei paesi non-membri. Infatti, anche se un paese accetta le norme europee come punto di riferimento degli accordi internazionali, può sempre evitare di adottarle internamente. Il secondo livello di impatto della governance esterna riguarda, quindi, l’effettiva trasposizione delle regole sul piano interno, che si manifesta empiricamente attraverso la ratifica degli accordi raggiunti con l’Ue o con l’adozione di leggi o altri strumenti giuridici che incorporano le regole europee, o quelle concordate in modo congiunto all’Ue, nella struttura domestica. L’adozione delle regole, però, non significa necessariamente una loro reale applicazione – il livello che individua l’impatto più profondo dell’*external governance* – che dipende non solo dalla loro inclusione nel corpus normativo domestico ma anche dalla loro concreta implementazione. I tre livelli dell’efficacia sono ovviamente collegati, ma la sequenza si può interrompere ad ognuno di essi, per tali motivi è spesso utile analizzarli separatamente. Inoltre, è utile anche prendere in considerazione i possibili esiti alternativi che possono minare l’efficacia delle strutture istituzionali create (tabella 2).

Tabella 2. L’efficacia dell’*external governance*.

	Livello	Indicatori di efficacia	Esiti alternativi
Rule selection	Negoziazione e accordi internazionali	Le regole Ue punto di riferimento per negoziazione/accordi	Regole dettate da altre organizzazioni internazionali, o altri paesi (interni o esterni alle architetture di governance)
Rule adoption	Recepimento nella legislazione nazionale	Regole Ue (o negoziate) sono recepite nella legislazione domestica	
Rule application	Implementazione delle regole	Regole Ue (o negoziate) sono concretamente implementate	Comportamento che ignora o viola le regole Ue (o negoziate)

Fonte: adattamento da Laveneux e Schimmelfenning (2009).

Nei paragrafi che seguono illustreremo come si è sviluppata l'*external governance* dell'Ue nel campo della sicurezza energetica, per poi focalizzare l'attenzione sulle dinamiche che hanno portato alla nascita dell'architettura istituzionale attiva nella regione del Mar Nero, del Caspio e dell'Asia Centrale, sulla forma prevalente che questa ha assunto e sulla sua efficacia.

3. Il policy mix della sicurezza energetica dell'Ue

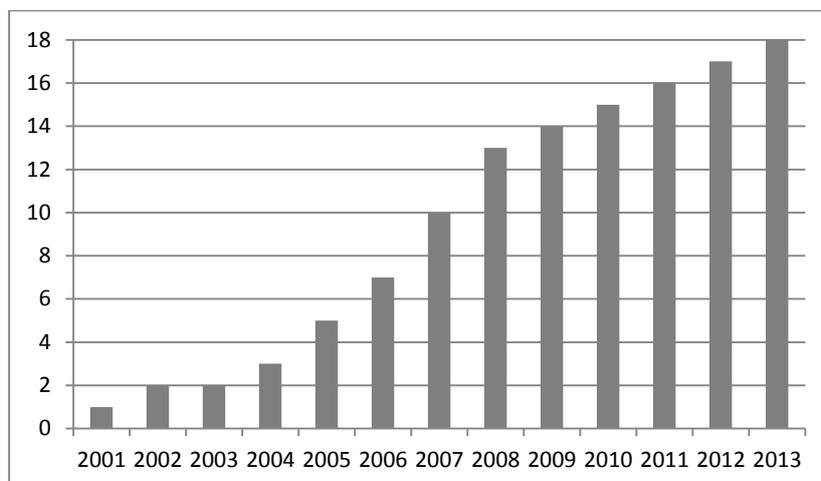
Fino al 2000 le misure intraprese a livello europeo sono state principalmente rivolte alla creazione di un mercato interno dell'energia efficiente e competitivo, con l'aspettativa che questo avrebbe poi prodotto un framework più efficace anche nel campo della sicurezza degli approvvigionamenti (Youngs 2009). Sul piano esterno, l'iniziativa più rilevante è stata la creazione dell'*Energy Charter Treaty* (ECT), un trattato internazionale, istituito nel 1994 e operativo dal 1998, progettato per garantire la tutela degli investimenti, il commercio e la libertà di transito delle risorse energetiche. Esso era rivolto soprattutto agli ex paesi dell'Unione Sovietica e venne affiancato dal programma Inogate, per favorire una prima forma di cooperazione e per fornire assistenza tecnica. Le questioni energetiche sono state, poi, incluse anche in due iniziative regionali lanciate alla fine degli anni '90: l'*Euro-Mediterranean Energy Forum* del 1997, nell'ambito del processo di Barcellona, e la *Baltic Sea-Region Energy Cooperation*, Basrec, del 1998. Questi provvedimenti possono essere considerati un primo tentativo di affermare una *external governance* europea, anche se in modo molto approssimativo dato lo scarso sviluppo della politica energetica interna dell'Ue.

All'inizio del nuovo millennio la necessità di accrescere gli sforzi per assicurare la sicurezza energetica del continente venne articolata dalla Commissione Europea nel Libro Verde *Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply* (Commissione Europea 2000). La Commissione, infatti, aveva già riconosciuto che le misure intraprese fino a quel momento non sarebbero state sufficienti e iniziò a portare avanti altre strategie per rafforzare la sua azione esterna. I primi passi furono compiuti nel 2002 con il *Memorandum of Understanding* di Atene, che diede il via al processo che culminò nel 2006 con l'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità dell'Energia (CdE) sottoscritto dall'Ue, dalla Serbia, dall'Albania, dalla Bosnia, dalla Bulgaria, dalla Croazia, dalla Romania, dal Kosovo, dal Montenegro e dalla Macedonia. La CdE costituiva uno strumento *legally binding* per favorire l'adozione dell'*acquis communautaire* da parte di quei paesi candidati all'accesso nell'Ue; ma aveva anche lo scopo di ampliare ed estendere la sfera del mercato unico alle periferie dell'Europa, e nel 2010 anche l'Ucraina e la Moldavia ne sono entrate a far parte.

Nel frattempo, con l'*European Security Strategy* del 2003 (Consiglio Europeo 2003) e il secondo Libro Verde sulla politica energetica del 2006 (Commissione Europea 2006), si iniziarono

a gettare le basi per un approccio che andasse oltre la semplice espansione del mercato interno. Negli anni successivi, infatti, di pari passo con il rafforzamento delle competenze dell'Ue in materia di relazioni energetiche esterne, processo che culmina con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, iniziarono ad essere dispiegati vari strumenti politici e diplomatici per intensificare i rapporti con i principali paesi produttori e di transito. Innanzitutto, l'Ue avviò una serie di dialoghi bilaterali attraverso iniziative come gli *Energy Dialogue* e i *Memorandum of Understanding* (MoU). Il primo di questi rapporti era stato creato per istituzionalizzare le relazioni fra l'Ue e la Russia già nel 2000, a cui seguì la formalizzazione del dialogo fra l'Ue e la Norvegia nel 2002. In seguito, l'Ue ha continuato a sviluppare queste forme di relazioni bilaterali rivolgendosi sia ad altri paesi fondamentali per lo sviluppo delle infrastrutture e la diversificazione degli approvvigionamenti (come ad esempio la Turchia, l'Ucraina, l'Azerbaijan, il Kazakistan e il Turkmenistan) sia ad altri attori chiave dei mercati energetici globali, come ad esempio il Brasile, l'India o la Cina. I paesi coinvolti in questi rapporti bilaterali sono, così, passati rapidamente dai due del 2002 ai diciotto del 2013 (figura 1).

Fig. 1. Paesi coinvolti in dialoghi politici bilaterali sull'energia con l'Ue (*Energy Dialogue* e *MoU*).



Contemporaneamente, però, si sono rafforzate anche le architetture multilaterali. A partire dal 2004, infatti, con il lancio della Politica europea di vicinato (Pev) verso i paesi del sud del Mediterraneo e dell'Europa orientale, le questioni energetiche iniziano ad essere affrontate anche all'interno di questi framework istituzionali. E simultaneamente sono state anche avviate iniziative di cooperazione regionale per stringere un dialogo più stretto con i paesi non inclusi nella Pev, soprattutto nel bacino del Caspio e nell'Asia centrale. Nel 2004 viene, infatti, lanciata, la *Baku Initiative* (BI), un'evoluzione del programma Inogate, e nel 2007, in seguito alla prima crisi del gas fra Russia e Ucraina del 2005-6, prendono avvio sia la *Black Sea Synergy* (BSS) sia la *Central Asia*

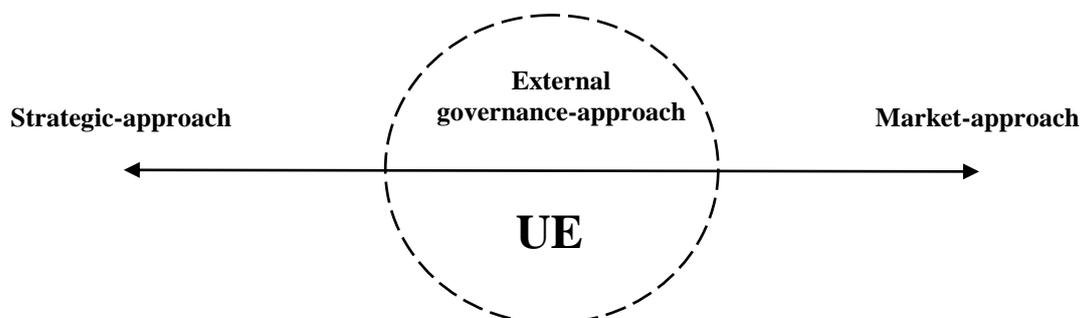
Strategy (CAS), al cui interno i temi della sicurezza energetica occupano un posto significativo. Infine, nel 2009 l'interesse per le risorse energetiche dei paesi dell'Europa orientale e del Caucaso viene ribadito con la creazione di un'ulteriore iniziativa regionale, l'*Eastern Partnership*, EaP (al cui interno si inserisce l'*Energy Security Platform*). Nel frattempo si tenta anche di rilanciare la cooperazione energetica con i paesi del Mediterraneo, tramite il *Mediterranean Solar Plan* ed altre iniziative nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo.

Tabella 3. Le recenti iniziative regionali dell'Ue in ambito energetico.

Iniziative di cooperazione regionale	Anno di costituzione	N. paesi non Ue coinvolti	Paesi
Baku Initiative	2004	12	Ucraina, Moldova, Turchia, Azerbaigian, Armenia, Georgia, Bielorussia, Kazakistan, Tagikistan, Turkemistan, Kirghizistan, Uzbekistan
Central Asia Strategy	2007	5	Kazakistan, Tagikistan, Turkemistan, Kirghizistan, Uzbekistan
Black Sea Synergy	2007	7	Ucraina, Moldova, Turchia, Azerbaigian, Armenia, Georgia, Russia
Unione per il Mediterraneo/Mediterranean Solar Plan	2008	14	Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Palestina, Tunisia, Mauritania, Albania, Bosnia, Montenegro, Turchia, Siria
Eastern Partnership/Energy Security Platform	2009	6	Ucraina, Moldova, Azerbaigian, Armenia, Georgia, Bielorussia

Nonostante, quindi, l'Ue si sia dimostrata sempre più consapevole della valenza strategica e di lungo termine legata alle relazioni con i paesi produttori e di transito, ha adottato un approccio che si distanzia tanto da quello che si affida esclusivamente alla liberalizzazione e all'integrazione dei mercati (*approccio di mercato*) quanto da quello che predilige un controllo diretto sulle imprese energetiche, la promozione dei campioni nazionali e i rapporti politici bilaterali (*approccio strategico*) (Andrews-Speed et al. 2002) (figura 2).

Fig. 2. La sicurezza energetica dell'Ue e l'approccio dell'external governance.



Per ampliare la sua sfera di influenza essa ha, infatti, promosso una accentuata diversificazione istituzionale, che ricomprende non solo i rapporti bilaterali con specifici partner ma anche la promozione di architetture di governance regionali al cui interno collocare le relazioni in ambito energetico al fine di promuovere il proprio modello di governance. L'Ue, così, non cerca solo di scrivere le regole del gioco, ma anche di costruire quelle strutture istituzionali che ne consentano il monitoraggio e l'enforcement (*external governance*). Il risultato è un articolato mix di strumenti di policy, bilaterali e multilaterali, politici e giuridici, che si sono progressivamente stratificati nel corso degli anni e che si combinano in modo diverso per differenti gruppi di paesi, tanto che molti sono coinvolti contemporaneamente nell'ambito di più istituzioni e hanno instaurato svariate forme di cooperazione con l'Ue (tabella 4).

Tabella 4. L'Ue e la cooperazione in campo energetico con i paesi vicini e i paesi dell'Asia centrale.

Paesi	Energy Charter Treaty	Comunità dell'Energia	Dialoghi politici bilaterali	Iniziative regionali
Paesi allargamento				
Albania	X	X		
Bosnia-Erzegovina	X	X		
Macedonia	X	X		
Islanda	R			
Montenegro		X		
Serbia				
Turchia	X	O	X	X
Kosovo		X		
PEV (Est Europa)				
Armenia	X	O		X
Azerbaijan	X		X	X
Georgia	X	C		X
Moldova	X	X	X	X
Ucraina	X	X	X	X
PEV (Mediterraneo)				
Algeria			X	X
Egitto			X	X
Israele				X
Giordania				X
Libano				X
Marocco				X
Palestina				X
Tunisia				X
Paesi chiave (fornitori o di transito) in Asia				
Iraq			X	
Kazakistan	X		X	X
Russia			X	X
Turkmenistan	X		X	X
Uzbekistan	X		X	X
Kirghizistan	X			X
Tagikistan	X			X

Legenda: X = Partecipante; O = Osservatore; R = in attesa di Ratifica; C = Candidato. Fra i 16 paesi formalmente coinvolti nella Pev sono presi in considerazione solo i 13 (12, più l'Algeria, che sta negoziando il suo *Action Plan*) che al 2013 hanno istituzionalizzato i loro impegni sottoscrivendo gli *Action Plans* (o *Associations Agendas* per i paesi dell'Est Europa). Alcuni paesi (Bielorussia, Siria ed Iran) hanno intrapreso un dialogo con l'Ue sui temi energetici, che tuttavia è stato bloccato dall'applicazione di sanzioni e misure restrittive. Mentre per la Libia, in seguito alla caduta del regime di Gheddafi è in atto un percorso di riavvicinamento.

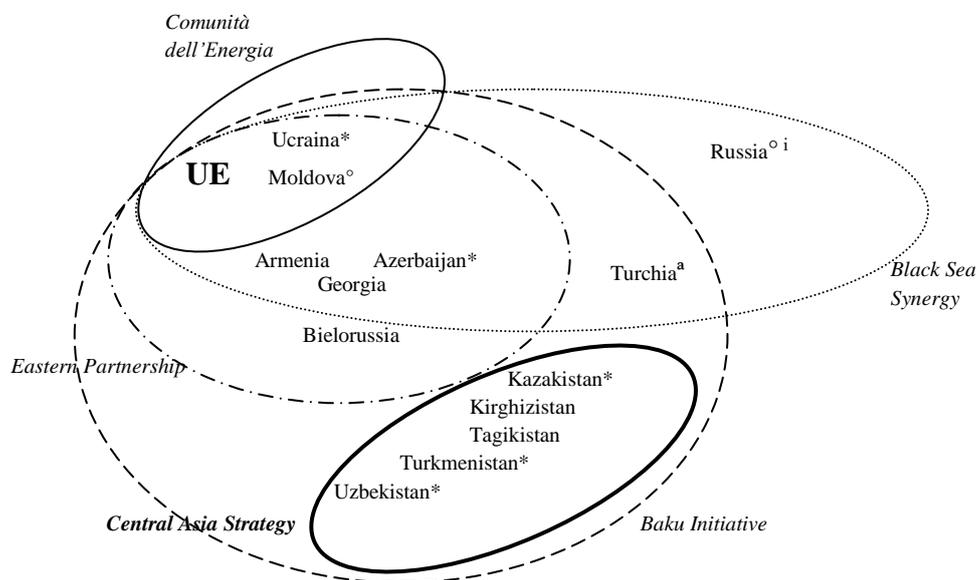
4. Il sottosistema istituzionale per la sicurezza energetica nel bacino del Mar Nero, del Caspio e nell'Asia centrale: origini, obiettivi, struttura e strumenti di policy

La combinazione degli strumenti predisposti dall'Ue con i differenti interessi e le diverse situazioni interne dei paesi non europei ha dato vita a distinti modelli di cooperazione istituzionale (Padgett 2011). Il primo, basato su impegni vincolanti e su una struttura organizzativa centralizzata, si avvicina al tipo ideale della *hierarchical governance* ed è stato adottato inizialmente per i paesi dell'allargamento, per poi essere esteso anche ad Ucraina e Moldova. Questi, infatti, sono inquadrati in un framework incentrato sulla CdE, un trattato *legally binding* finalizzato al recepimento dell'*acquis communautaire*, affiancato da un unico organismo per il monitoraggio, l'enforcement e la risoluzione delle dispute. Nei confronti dei paesi esterni alla CdE, l'Ue ha costruito nel tempo un mix più flessibile di strumenti e dialoghi politici regionali per promuovere un livello minimo di trasparenza, standard giuridici e pratiche di buona governance. Fra questi paesi vi sono diversi paesi produttori, soprattutto nel Sud del Mediterraneo (come ad esempio l'Algeria) e nell'Asia centrale (come ad esempio il Turkmenistan) i quali non intendono partecipare a forme di cooperazione vincolanti, che limitino la loro sovranità energetica. La mancanza della prospettiva della membership ha, poi, ridotto le possibilità di influenza dell'Ue. Tuttavia, questi paesi hanno accettato di prendere parte a forme meno istituzionalizzate di cooperazione. Nel sottosistema del Mar Nero, del Caspio e dell'Asia centrale il risultato è stato un'architettura di governance frammentata, nella quale convivono e si sovrappongono elementi di partenariato più stabile e strutturato, come quelli incentrati sulla Pev, iniziative regionali sorte *ad hoc* per specifiche questioni o categorie di paesi (come la BI, la BSS e la CAS) e forme di cooperazione diplomatica bilaterale, formalizzate in strumenti come gli *Energy Dialogue* o i *Memorandum of Understanding* (figura 3).

L'origine di una simile architettura si può rintracciare fin dal 2004, quando inizia il processo che ha portato all'evoluzione del programma Inogate verso una più ambiziosa iniziativa regionale con il lancio della Baku Initiative (BI) in occasione di una conferenza intergovernativa a cui hanno preso parte i rappresentanti della Commissione Europea, degli stati che si affacciano sul Mar Caspio (Azerbaijan, Iran, Kazakistan, e Russia) e dei loro vicini dell'Europa Orientale e dell'Asia centrale (Armenia, Georgia, Kirghizistan, Moldova, Turchia, Ucraina e Uzbekistan). L'obiettivo era quello di stabilire un framework per impostare una futura cooperazione su diversi aspetti legati alla questione energetica: l'armonizzazione degli standard giuridici e tecnologici, l'integrazione dei mercati energetici, la modernizzazione delle infrastrutture esistenti e lo sviluppo di nuove attraverso opportuni meccanismi di finanziamento. Questa prima iniziativa, che segue la crescita di attenzione per la sicurezza energetica già sancita con l'European Security Strategy del 2003, dimostra la capacità dell'Ue di costruire nuove strutture istituzionali ben al di là della sua tradizionale sfera di

influenza e sganciate dalla prospettiva della membership. Tuttavia, i primi risultati furono abbastanza deludenti.

Fig. 3. Il sottosistema istituzionale per la sicurezza energetica nei bacini del Mar Nero, del Caspio e nell'Asia Centrale.



Legenda: (*) = Memorandum of Understanding; (°) = Energy Dialogue; (a) = allargamento; (i) = partnership strategica

Nonostante il tema della sicurezza degli approvvigionamenti venisse inquadrato da una prospettiva prevalentemente tecnica – esso era infatti definito in termini di sviluppo, modernizzazione e monitoraggio delle infrastrutture e delle interconnessioni (Baku Initiative 2004) – le divergenze fra i paesi della regione, e la posizione contraria della Russia a una cooperazione più stretta con l'Ue, impedirono la definizione di obiettivi e strategie condivise. La seconda conferenza, che si tenne ad Astana alla fine del 2006, illustra invece come il panorama fosse cambiato dopo la crisi del gas Russo-Ucraina avvenuta solo dieci mesi prima. Il numero dei partecipanti si ridusse: l'Iran non fu più preso in considerazione, la Russia prese parte solo come osservatore, mentre la Turchia, che dal 2005 sia era incamminata verso un percorso di maggiore avvicinamento e dialogo con l'Ue nell'ambito della politica di allargamento, pur partecipando formalmente ridusse il suo coinvolgimento nell'iniziativa. In particolare, con l'uscita della Russia il processo iniziò ad acquisire un profilo più marcatamente politico e più orientato verso le priorità decise dall'Ue. Venne, infatti, elaborata una dettagliata *Road Map*, che indicava con più precisione gli obiettivi da perseguire e che prevedeva un processo di monitoraggio (Baku Initiative 2006). In primo luogo, veniva chiarito che la convergenza dei mercati sarebbe stata portata avanti sulla base delle norme del mercato interno europeo. In secondo luogo, nella *Road Map* si faceva esplicito riferimento alla

sicurezza energetica, includendo non solo i temi più tecnici legati alle infrastrutture, ma anche ponendo fra gli obiettivi “*the issues of energy exports/imports, supply diversification, energy transit and demand*” (Baku Initiative 2006). Anche se la BI non è stata dotata di una stabile struttura a livello politico, l’ultima conferenza multilaterale è stata quella tenutasi ad Astana, ha potuto da allora contare sulle risorse organizzative e finanziarie del programma Inogate, che dopo il 2006 ha progressivamente orientato la sua azione verso gli obiettivi di sicurezza energetica dell’Ue (Herranz-Surrales e Natorsky 2012).

Il biennio 2005-7 è un periodo chiave non solo per il rafforzamento della BI, ma anche per il lancio della *Central Asia Strategy* e della *Black Sea Synergy*. Queste due iniziative sono il frutto della combinazione di una dinamica di fondo, che caratterizza la fase successiva all’allargamento dell’Ue e che vede i nuovi stati membri e la Germania impegnati a orientare il baricentro geopolitico dell’Unione verso est, con le crescenti preoccupazioni per la sicurezza energetica del continente in seguito alla crisi del gas fra Russia e Ucraina. Per quanto riguarda la CAS essa doveva affiancare gli sforzi della Commissione nel progetto del Nabucco, legato alle forniture di gas del Turkmenistan. Tuttavia, il lancio della CAS riflette soprattutto la necessità dei paesi europei di sostenere il proprio coinvolgimento nella missione Isaf in Afghanistan. La CAS, quindi, si delinea principalmente come un contenitore nel quale impostare rapporti bilaterali su tradizionali questioni di sicurezza (Boonstra 2011). Essa manca di una stabile struttura organizzativa, politica o amministrativa, e, accanto alle questioni di sicurezza energetica, al suo interno trovano posto svariate *issues* già inquadrate in altri programmi comunitari. Non sono, quindi, stati approntati specifici strumenti di policy e in campo energetico la CAS rimanda esplicitamente agli strumenti già attivi per i paesi centro asiatici, come la BI, di cui fa propri anche i principali obiettivi, e i MoU (CAS 2009). Inoltre, anche se nei principali documenti approvati nei primi anni di vita di questa istituzione vi sono espliciti riferimenti alla base normativa già adottata dai paesi dell’Asia centrale nell’ambito della BI, in seguito questi temi sono scomparsi dall’agenda ed essa è diventata principalmente una piattaforma per discutere tradizionali questioni di sicurezza su base bilaterale. La mancata definizione di obiettivi più espliciti della cooperazione in campo energetico e la mancanza di strutture organizzative adeguate ha, poi, limitato fortemente le attività di monitoraggio.

Anche la BSS prende avvio nel 2007, ma in realtà il processo che porta alla sua nascita inizia alcuni anni prima, quando in seguito all’allargamento e alla Politica europea di vicinato si viene a creare una progressiva convergenza fra la sfera di azione dell’Ue e quella della Bsec² (*Organization of the Black Sea Economic Cooperation*) (Japaridze et al. 2011). Da allora gli stati europei e i paesi

² La Bsec nasce nel 1992 con l’obiettivo di promuovere la cooperazione fra gli stati della regione del Mar Nero. Essa comprende 12 paesi: Russia, Grecia, Romania, Albania, Armenia, Azerbaigian, Bulgaria, Georgia, Moldova, Serbia, Turchia e Ucraina.

candidati all'ingresso coinvolti nella Bsec, in particolare Grecia, Bulgaria e Romania, si sono fatti promotori di una esplicita iniziativa rivolta a tutti gli stati del bacino del Mar Nero. Il progetto venne, poi, presentato durante la presidenza tedesca dell'Ue, quando la Commissione pubblicò la sua comunicazione sulla *Black Sea Synergy* (Commissione Europea 2007), e lanciato ufficialmente nel 2008 a Kiev durante un incontro dei Ministri degli Esteri dei paesi Bsec e di alcuni paesi europei³. Nonostante, però, le questioni energetiche fossero formulate in modo assai generico e non fossero previsti specifici strumenti di policy, fin dall'inizio si manifestarono le difficoltà legate al ruolo della Russia, che decise di non sottoscrivere la dichiarazione congiunta alla base della BSS. Inoltre, pochi mesi dopo il lancio dell'iniziativa, la Guerra in Georgia del 2008 e la seconda crisi del gas tra Russia e Ucraina del 2009, cambiarono ulteriormente le condizioni e portarono ad un parziale superamento della BSS e all'istituzione della Eastern Partnership (EaP). Questi sviluppi, infatti, da una parte resero ancora più evidente la necessità di ampliare l'azione dell'Ue verso le sue nuove periferie ad est e nel Caucaso e, dall'altra, chiarirono che non era possibile includere nel medesimo processo di cooperazione la Russia e i paesi di quella regione. Dopo il Summit inaugurale svoltosi nel febbraio del 2008, infatti, non sono stati effettuati altri incontri, mentre il primo e ultimo documento che cercava di valutare, in termini molto generali, le attività della BSS è stato elaborato dalla Commissione nel 2008.

Tabella. 5. Le iniziative regionali nel bacino del Mar Nero, del Caspio e dell'Asia centrale: obiettivi, strutture e strumenti di policy.

Iniziativa	BI	BSS	EaP	CAS
Obiettivi di sicurezza energetica	Attenzione alle importazioni/esportazioni e al transito di risorse energetiche, diversificazione degli approvvigionamenti, gestione della domanda, promozione progetti infrastrutturali, convergenza verso mercati energetici UE	Dialogo fra produttori, consumatori e paesi di transito, facilitare un accesso trasparente alle risorse e ai mercati, rafforzare la sicurezza energetica e la sostenibilità ambientale	Sviluppo delle infrastrutture, delle interconnessioni e diversificazione degli approvvigionamenti, promozione efficienza energetica e rinnovabili, convergenza verso politiche energetiche UE	Riferimenti espliciti agli obiettivi definiti per la Baku Initiative
Struttura organizzativa (livello politico)	Incontri capi di stato o di governo /Ministri (non è definita chiaramente la frequenza degli incontri)	Incontri capi di stato o di governo/ministri (non è definita chiaramente la frequenza degli incontri)	Incontri capi di stato o di governo ogni due anni Incontri annuali dei Ministri affari esteri	Incontri capi di stato o di governo /Ministri (non è definita chiaramente la frequenza degli incontri)
Struttura organizzativa (livello amministrativo)	Segretariato INOGATE	Non prevista	4 piattaforme tematiche (fra cui Energy Security Platform): incontri funzionari due volte l'anno. Panel e Working group a supporto delle piattaforme tematiche	Non prevista
Strumenti di policy in campo energetico	Programma INOGATE	Non sono previsti strumenti specifici	Programma INOGATE e MoU Association Agreements	Non sono previsti strumenti specifici (riferimenti al programma INOGATE e ai MoU)

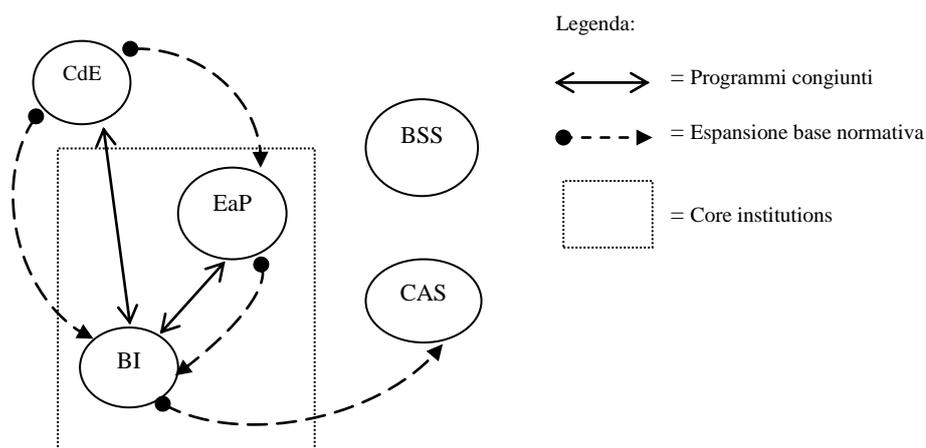
³ *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area*, Kiev, 14 febbraio 2008.

La EaP venne creata nel 2009 proprio con l'intenzione di rafforzare l'azione dell'Ue verso l'est nell'ambito della Politica europea di vicinato (Commissione Europea 2008). Essa, inoltre, è stata una reazione da parte dei paesi dell'est e della Germania al progetto dell'Unione Europea per il Mediterraneo, fortemente voluto dalla Francia. L'EaP si basa su meccanismi bilaterali e multilaterali, e proprio la presenza di questi ultimi la differenzia dalla Pev (Delcour 2011). Le questioni energetiche sono inquadrare sia nella dimensione bilaterale sia in quella multilaterale. Nel primo caso, l'energia è una delle cinque aree prioritarie della cooperazione identificate dalla Commissione al fine di "rafforzare la sicurezza energetica dell'Ue e dei paesi partner nel lungo periodo rispetto all'approvvigionamento e al transito delle risorse energetiche anche tramite la convergenza e l'approssimazione con le norme europee" (Consiglio Europeo 2009). Non sono stati, però, qui previsti specifici strumenti di policy, anche se si rimanda alla promozione dei MoU e al programma Inogate. Inoltre, le questioni energetiche sono comprese nell'ambito di strumenti più generali come gli *Association Agreements*, che tuttavia ancora non sono stati sottoscritti da nessun paese della EaP. Un obiettivo importante della cooperazione bilaterale riguarda, poi, il progressivo ampliamento della Comunità dell'Energia verso tutti i paesi della partnership (l'Ucraina e la Moldavia sono gli unici paesi dell'EaP inclusi nella CdE, mentre la Georgia è un paese candidato fin dal 2007 e l'Armenia ha ottenuto lo status di paese osservatore nel 2011). A livello multilaterale l'EaP consiste di un Summit biennale tra i capi di stato o di governo dei paesi membri, incontri annuali fra i rispettivi ministri degli esteri, e incontri biennali intorno alle cosiddette piattaforme tematiche (che prevedono anche diversi incontri l'anno a livello di funzionari). Il versante multilaterale dell'EaP, comprende anche alcune iniziative di punta – *flagship initiative* – create per dare maggiore visibilità e concretezza all'azione dell'Ue. Una delle quattro piattaforme tematiche è dedicata all'energia – *Energy Security Platform* – come due delle sei iniziative di punta (*diversification of energy supply and the southern corridor* e *regional energy markets and energy efficiency*).

La EaP si è presto dimostrata più flessibile rispetto alla BSS, in quanto ha alla sua base un insieme più omogeneo di paesi extra-Ue, cioè paesi che è più facile gestire come un gruppo. In particolare, l'esclusione della Russia e della Turchia è significativa al riguardo, poiché entrambi questi paesi hanno acquisito uno status differente nella loro relazione con l'Ue (la Turchia come paesi candidato all'accesso e la Russia come partner strategico) rispetto agli altri stati della regione, da cui li separano anche peso ed ambizioni politiche. L'EaP ha così dato vita ad un più strutturato e stabile framework di negoziazione, grazie al lancio dei Summit al più alto livello politico, agli incontri tra i Ministri degli esteri e al lavoro delle piattaforme tematiche (Delcour 2011). Questo

processo si è consolidato e stabilizzato nel corso del tempo, favorendo l'instaurarsi di un più stretto canale di comunicazione a livello politico e amministrativo, che rappresenta anche l'inizio di un processo di socializzazione fra le parti (Korosteleva 2012). Inoltre, poiché il processo a tutti i livelli è gestito dalla Commissione Europea e dal Servizio di azione esterna è stato possibile impostare un percorso di definizione più specifica degli obiettivi della cooperazione in campo energetico e di monitoraggio dei risultati raggiunti. Infine, dato che alcuni paesi dell'EaP erano già incamminati all'adesione nella CdE, il processo ha cercato di estendere fin dall'inizio a tutti i paesi della partnership la base normativa della Comunità dell'Energia. La presenza di strutture amministrative gestite dalla Commissione Europea ha, poi, facilitato concretamente la realizzazione di una serie di progetti congiunti fra le due istituzioni. Una simile dinamica caratterizza anche i rapporti fra queste istituzioni e la BI. Infatti, anche questa piattaforma ha progressivamente fatto propri i contenuti e i riferimenti normativi della CdE, che in quanto esperimento più avanzato e istituzionalizzato è divenuto il punto di riferimento in base al quale indirizzare lo sviluppo della cooperazione fra l'Ue e i paesi non membri. Anche in questo caso la presenza di strutture amministrative adeguate, il segretariato del programma Inogate, ha facilitato la creazione di una rete di rapporti inter-istituzionali (o *clustering*), con la formulazione e la realizzazione di progetti congiunti fra la BI, la CdE e l'EaP sia per il monitoraggio sia per lo scambio best practices (figura 4).

Fig. 4. Il clustering nel sottosistema istituzionale per la sicurezza energetica del bacino del Mar Nero, del Caspio e dell'Asia centrale.



Nel complesso, quindi, il sistema istituzionale della regione non si basa su forme di governance gerarchiche – soltanto due paesi (Ucraina e Moldavia) fanno parte della CdE – e di conseguenza non vi sono arene negoziali e procedure ben definite, riferimenti dettagliati per il controllo della

compliance, ne tantomeno sono previste specifiche sanzioni in caso di mancato adempimento degli obblighi. Esso piuttosto si è strutturato intorno a forme meno istituzionalizzate di *network governance* incentrate soprattutto sulla EaP e la BI, che svolgono il ruolo di istituzioni chiave (*core institutions*) da cui si dirama poi una rete di legami inter-istituzionali. Resta ora da valutare l'efficacia di tale sistema, nel quale giocano un ruolo importante anche i processi di socializzazione che coinvolgono reti di tecnici ed esperti.

5. L'efficacia dell'*external governance* europea per la sicurezza energetica

Come anticipato sono almeno tre i livelli da analizzare per valutare l'efficacia dell'*external governance* europea. Per quanto riguarda la *rule selection*, abbiamo già illustrato come soprattutto dopo il vertice di Astana e l'accordo sulla *Road Map* nell'ambito della Baku Initiative, le regole europee diventano il punto di riferimento del processo di cooperazione, oltre che per i paesi già coinvolti nella Comunità dell'Energia anche per quei paesi senza alcuna prospettiva reale delle membership, principalmente grazie all'infittirsi dei rapporti inter-istituzionali. L'EaP non fa che ribadire questa convergenza, sia ponendosi come obiettivo quello di facilitare l'ingresso dei paesi della Pev nella CdE sia perché ne fa propria la base normativa. Più complicato è, invece, valutare la reale adozione e applicazione sul fronte interno delle regole europee. Per svolgere una simile analisi rivolgeremo l'attenzione a tre importanti dimensioni dell'azione esterna dell'Ue nel campo della sicurezza energetica: la convergenza dei mercati energetici; l'ammodernamento e lo sviluppo delle infrastrutture energetiche e la tutela e promozione degli investimenti⁴. Per ogni dimensione saranno specificati gli indicatori rilevanti e in base ad essi valuteremo il livello di impatto della governance europea a livello interno, cioè ci chiederemo se le regole dell'Ue sono state adottate o meno, ed eventualmente implementate, in ogni paese. Per quanto riguarda la convergenza dei mercati consideriamo quattro indicatori principali: la possibilità di accesso dei terzi alla rete elettrica e del gas (*Third Party Access*, TPA); la separazione (*unbundling*) fra l'operatore responsabile della rete e quello responsabile della distribuzione; la presenza di una autorità di regolazione indipendente; e il livello di integrazione del mercato nazionale con quello dei propri vicini⁵. In questo settore di

⁴ Questi obiettivi sono compresi sia nella *Road Map* della Baku Initiative, sia in quella della EaP. Per svolgere l'analisi utilizzeremo i più recenti dati raccolti nell'ambito del programma Inogate (Inogate 2012) e quelli forniti dal Segretariato della CdE (CdE 2012). Inoltre, per la dimensione relativa alla convergenza dei mercati energetici e per quella relativa alla tutela e alla promozione degli investimenti, integreremo tali fonti con il Global Competitiveness Report del World Economic Forum (WEF 2012) e con l'European Integration Index for Eastern Partnership Countries (EPI 2012).

⁵ Per attribuire i punteggi relativi a questi indicatori i dati Inogate (2012) e CdE (2012) sono stati integrati, per i paesi inclusi nell'EaP, con quelli forniti nell'European Integration Index for Eastern Partnership Countries (EPI 2012) (si veda in particolare la voce 'Energy: legislation convergence and energy policy' nella sezione 'sectorial approximation' dell'EPI). I dati raccolti dall'EPI si basano, oltre che sull'analisi dei documenti prodotti dalle istituzioni europee e dai paesi dell'EaP, anche sulla valutazione fornita da esperti indipendenti per ogni paese.

cooperazione, quindi, in soli due casi (la Georgia e la Moldova) l'efficacia del sistema istituzionale europeo è stata alta (tabella 6). In due casi (Armenia e Kazakistan) è stata media, mentre negli altri sette è stata scarsa.

Tabella 6. L'efficacia dell'external governance europea per la convergenza dei mercati energetici.

	Convergenza dei mercati energetici						Efficacia (*)
	TPA		Unbundling		Regolatore indipendente	Integrazione regionale	
	Eletr.	Gas	Eletr.	Gas			
Armenia	2	2	2	0	1	0	Media
Azerbaijan	0	0	0	0	0	0	Bassa
Bielorussia	0	0	0	0	0	0	Bassa
Georgia	2	2	2	2	1	1	Alta
Kazakistan	2	1	2	2	0	0	Media
Kirghizistan	0	0	2	0	0	0	Bassa
Moldova	2	1	2	1	2	1	Alta
Tagikistan	0	0	0	1	0	0	Bassa
Turkmenistan	0	0	0	0	0	0	Bassa
Ucraina	1	0	2	0	1	0	Bassa
Uzbekistan	0	0	1	1	0	1	Bassa

Legenda: 0 = *no rule adoption* (le regole non sono state recepite a livello interno); 1 = *rule adoption* (le regole sono state recepite a livello interno ma non sono ancora implementate); 2 = *rule application* (le regole sono in via di implementazione a livello interno, anche se ancora sono lontane dagli standard europei). (*) Il giudizio complessivo sull'efficacia è ottenuto assegnando 1 punto per ogni caso di *rule application*, 0,5 punti per ogni caso di *rule adoption* e 0 per ogni caso di *no rule adoption*. Se il punteggio complessivo paese (p) ricade nell'intervallo $0 \leq p \leq 2$ l'efficacia è bassa, nell'intervallo $2 < p \leq 4$ è media e nell'intervallo $4 < p \leq 6$ è alta

Per quanto riguarda la dimensione infrastrutturale consideriamo, invece, tre indicatori: i programmi per il mantenimento delle infrastrutture esistenti; i programmi di medio e lungo periodo per la riabilitazione e il potenziamento delle infrastrutture; e i programmi che prevedono la costruzione di nuove infrastrutture per la produzione e per il trasporto di energia (tabella 7).

Tabella 7. L'efficacia dell'external governance europea nel settore delle infrastrutture.

	Infrastrutture			Efficacia (*)
	Manutenzione	Riabilitazione/ Potenziamento	Nuove infrastrutture	
Armenia	2	1	1	Media
Azerbaijan	1	1	1	Media
Bielorussia	2	0	1	Media
Georgia	1	1	1	Media
Kazakistan	1	1	1	Media
Kirghizistan	0	0	0	Bassa
Moldova	2	1	0	Media
Tagikistan	0	0	0	Bassa
Turkmenistan	1	1	1	Media
Ucraina	1	1	1	Media
Uzbekistan	1	1	1	Media

Legenda: 0 = *no rule adoption* (le regole non sono state recepite a livello interno); 1 = *rule adoption* (le regole sono state recepite a livello interno ma non ancora sono implementate); 2 = *rule application* (le regole sono in via di implementazione a livello interno, anche se ancora sono lontane dagli standard europei). (*) Il giudizio complessivo sull'efficacia è ottenuto assegnando 1 punto per ogni caso di *rule application*, 0,5 punti per ogni caso di *rule adoption* e 0 per ogni caso di *no rule adoption*. Se il punteggio complessivo paese (p) ricade nell'intervallo $0 \leq p \leq 1$ l'efficacia è bassa, nell'intervallo $1 < p \leq 2$ è media e nell'intervallo $2 < p \leq 3$ è alta.

Come si evince dalla tabella 7, l'efficacia nel campo delle infrastrutture è stata mediamente maggiore rispetto a quella della convergenza dei mercati, con nove paesi che raggiungono il punteggio medio e solo due quello più basso. Tuttavia, in nessun caso vi è stata ancora una reale implementazione a livello interno delle regole europee (con la sola eccezione dell'Armenia per quanto riguarda la manutenzione delle infrastrutture).

Per quanto riguarda, infine, la tutela e la promozione degli investimenti tre sono gli indicatori considerati: il framework legislativo per gli investimenti; il clima generale, cioè quell'insieme di condizioni di contesto più o meno favorevole agli investimenti (*rule of law* per quanto riguarda il rispetto dei contratti, i diritti di proprietà, la stabilità e la trasparenza del sistema bancario e finanziario, e standard adeguati di trasparenza nei rapporti con la pubblica amministrazione); e la strategia di programmazione degli investimenti per i progetti di comune interesse, cioè quei progetti di portata regionale che mirano a collegare i mercati energetici di due o più paesi⁶ (tabella 8). In questo settore si riscontra una situazione simile a quella presente nel campo delle infrastrutture, con nessun paese sulla strada di una reale implementazione delle regole europee, e con solo sei paesi che raggiungono un livello medio di efficacia.

Tabella 8. L'efficacia dell'external governance europea nella tutela e nella promozione degli investimenti.

	Tutela e promozione degli investimenti			Efficacia (*)
	Framework legislativo	Clima investimenti	Programmazione progetti regionali	
Armenia	1	1	1	Media
Azerbaijan	0	1	1	Bassa
Bielorussia	0	1	0	Bassa
Georgia	1	1	1	Media
Kazakistan	0	1	1	Bassa
Kirghizistan	1	0	0	Bassa
Moldova	1	1	1	Media
Tagikistan	1	1	1	Media
Turkmenistan	0	0	1	Bassa
Ucraina	1	1	1	Media
Uzbekistan	1	1	1	Media

Legenda: 0 = *no rule adoption* (le regole non sono state recepite a livello interno); 1 = *rule adoption* (le regole sono state recepite a livello interno ma non ancora sono implementate); 2 = *rule application* (le regole sono in via di implementazione a livello interno, ma ancora lontane dagli standard europei). (*) Il giudizio complessivo sull'efficacia è ottenuto assegnando 1 punto per ogni caso di *rule application*, 0,5 punti per ogni caso di *rule adoption* e 0 per ogni caso di *no rule adoption*. Se il punteggio complessivo paese (p) ricade nell'intervallo $0 \leq p \leq 1$ l'efficacia è bassa, nell'intervallo $1 < p \leq 2$ è media e nell'intervallo $2 < p \leq 3$ è alta.

Nel complesso, quindi, anche se l'Ue è stata in grado di far convergere i processi di cooperazione verso le sue regole l'efficacia a livello di *rule adoption* e *rule application* dell'architettura di governance è assai meno convincente. Tuttavia, vi sono diversi indizi che

⁶ Per attribuire i punteggi relativi agli indicatori 'framework legislativo' e 'clima investimenti' i dati Inogate (2012) sono stati integrati con quelli forniti dal Global Competitiveness Report 2012 (WEF 2012) (si vedano, in particolare, i valori relativi al pilastro 'Institutions' del rapporto WEF).

suggeriscono come le strutture create dall'Ue possono produrre effetti significativi anche nei paesi tradizionalmente posti al di là della sua sfera di influenza. I paesi coinvolti nei processi di cooperazione più istituzionalizzati come la CdE e la EaP sono quelli per cui l'efficacia è stata maggiore (tabella 9). Tale risultato è compatibile con quelli di altre ricerche, che hanno dimostrato come, da una parte, vi sia un rafforzamento reciproco fra coinvolgimento nelle strutture istituzionali dell'Ue e convergenza fra regole interne e regole europee e, dall'altra, la mancanza della prospettiva della membership renda difficile il trasferimento dell'apparato normativo comunitario nei settori politicamente ed economicamente più sensibili (EPI 2012). Vi sono, però, anche delle importanti eccezioni. L'Ucraina pur partecipando alla CdE si colloca in una posizione peggiore di alcuni paesi che non vi sono membri, e l'Azerbaijan è indietro rispetto sia agli altri paesi dell'EaP sia ad alcuni che non vi partecipano. Kazakistan e Uzbekistan si collocano, infine, in una posizione intermedia, dimostrando come anche forme di cooperazione meno strutturate possano rivelarsi efficaci nell'ampliare la portata dell'azione esterna dell'Ue.

Tabella 9. L'efficacia complessiva dell'architettura di governance europea.

	Settore di cooperazione			Punteggio tot. Paese (pt)	Efficacia (*)
	Mercato	Infrastrutture	Investimenti		
Georgia	5	1,5	1,5	8	Media
Moldova	4,5	1,5	1,5	7,5	Media
Armenia	3,5	2	1,5	7	Media
Kazakistan	3,5	1,5	1	6	Media
Ucraina	2	1,5	1,5	5	Media
Uzbekistan	1,5	1,5	1,5	4,5	Media
Azerbaijan	0	1,5	1	2,5	Bassa
Bielorussia	0	1,5	0,5	2	Bassa
Tagikistan	0,5	0	1,5	2	Bassa
Turkmenistan	0	1,5	0,5	2	Bassa
Kirghizistan	1	0	0,5	1,5	Bassa

(*) Il giudizio complessivo sull'efficacia è ottenuto sommando i punteggi ottenuti da ciascun paese per ognuno dei 12 indicatori relativi ai tre settori di cooperazione. Se il punteggio totale paese (pt) ricade nell'intervallo $0 \leq pt \leq 4$ l'efficacia è bassa, nell'intervallo $4 < pt \leq 8$ è media e nell'intervallo $8 < pt \leq 12$ è alta.

6. Conclusioni

Le tradizionali analisi dell'azione esterna dell'Ue in materia di sicurezza energetica, prendendo le mosse da una prospettiva di taglio geopolitico, hanno evidenziato le limitate capacità dell'Unione a causa delle non adeguate risorse di potere e dell'incoerenza strategica prodotta dalla divisione fra i principali stati membri. Da una prospettiva di governance, invece, la pietra di paragone non è costituita dal modello dello stato-attore unitario, spesso preso implicitamente come punto di riferimento per lo studio delle relazioni esterne, ma dai processi che portano alla costruzione di

istituzioni e alla diffusione di norme. Nel caso della regione che si estende fra i bacini del Mar Nero e del Caspio e nell'Asia centrale, la divisione fra gli stati europei e il ruolo ambiguo, o apertamente avverso, della Russia nei confronti di alcuni progetti hanno finito per dare vita ad una architettura di governance articolata e frammentata, con diverse sovrapposizioni nella membership, negli obiettivi e negli strumenti di policy. Tuttavia, nel corso del tempo, questo complesso sistema istituzionale è stato in grado di adattarsi per consentire ai paesi più interessati di accrescere la loro cooperazione con l'Ue. Esso, in particolare, si è strutturato essenzialmente in una forma di *network governance* in cui i principali meccanismi di diffusione delle regole sono legati a collaborazioni volontarie e nella quale il controllo sul perseguimento degli obiettivi negoziati è portato avanti tramite strumenti soft, come le attività di monitoraggio e i rapporti sullo stato di implementazione dei programmi. Tale sistema ha dato prova di una certa efficacia a livello di *rule selection*, impostando i processi di cooperazione sulla base degli standard e delle regole europee, grazie anche all'instaurarsi di una rete di rapporti inter-istituzionali fra le singole istituzioni promosse dall'Ue. Si è, però, anche dimostrato scarsamente efficace nel promuovere un reale recepimento di queste regole a livello interno. Tuttavia, va considerato che i processi di diffusione delle norme europee in queste aree non possono contare sulla logica della condizionalità. Inoltre, le regole europee devono spesso competere sia con quelle già presenti a livello interno sia con quelle promosse da altri importanti attori presenti nella regione, come ad esempio la Russia. Nonostante questi evidenti limiti, una corretta analisi delle strategie europee nel campo della sicurezza energetica non può tralasciare il complesso apparato istituzionale costruito dall'Ue, la sua evoluzione, il suo funzionamento ed i suoi risultati. In altre parole, anche in questa area di policy l'approccio dell'*external governance*, che è in grado di cogliere i processi di costruzione di reti e di diffusione di norme da parte dell'Ue, si è dimostrato assai utile per portare alla luce quei canali e quei meccanismi, non sempre immediatamente visibili, attraverso i quali si dispiega concretamente la sua azione esterna.

Riferimenti bibliografici

- Alam, S. (2002), Pipeline Politics in the Caspian Sea Basin, in *Strategic Analysis*, 1, pp. 5-26.
- Andrews-Speed, P. (2002), The Strategic Impact of China's Energy Needs, International Institute for Strategic Studies, London, Adelphi Paper.
- Baku Initiative (2004), *Conclusions and Annex of the Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries*, Baku, 13 novembre.
- Baku Initiative (2006), *Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries. Annex 1, Road Map*, Astana, 30 novembre.
- Biermann, F. et al. (2009), The Fragmentation of Global Governance Architectures. A Framework for Analysis, in *Global Environmental Politics*, 9, pp. 14-40.
- Bilgin, M. (2009), Geopolitics of European natural gas demand: Supplies from Russia, Caspian and the Middle East, in *Energy Policy*, 11, pp. 4482-4492.
- Boonstra, J. (2011), The EU's interests in Central Asia: Integrating energy, security and values into coherent policy, *EDC Working Paper*.
- Bressand, A. (2013), The Role of Markets and Investment in Global Energy, in A. Goldthau (a cura di), *The Handbook of Global Energy Policy*, Wiley-Blackwell, pp. 15-30.
- CAS (2009), *The European Union and Central Asia: the new partnership in action*, Bruxelles, 3 dicembre.
- CdE (2012), *Annual Report on the Implementation of the Acquis Under the Treaty Establishing the Energy Community*, Energy Community Secretariat, 1 settembre 2012.
- Ciambra, A. (2012), Exporting the good example? European energy policy and socialization in south-east Europe, in F. Morata e I. S. Sandoval (a cura di), *European Energy Policy. An Environmental Approach*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 156-171.
- Commissione Europea (2000), *Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, Bruxelles, 29 novembre.
- Commissione Europea (2003), *The development of energy policy for the enlarged European Union, its neighbours and partner countries*, Bruxelles, 26 maggio.
- Commissione Europea (2006), *A European strategy for sustainable, competitive and secure energy*, Bruxelles, 8 marzo.
- Commissione Europea (2007), *Black Sea Synergy: a new regional cooperation initiative*, Bruxelles, 11 aprile.
- Commissione Europea (2008), *Eastern Partnership*, Bruxelles, 3 dicembre.

- Commissione Europea (2011), *On security of energy supply and international cooperation. The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*, Bruxelles, 7 settembre.
- Consiglio Europeo (2003), *European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre.
- Consiglio Europeo (2009), *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Bruxelles, 7 maggio.
- Correlje, A., Van der Linde, C. (2006), Energy supply security and geopolitics: A European perspective, in *Energy Policy*, 5, pp. 532-543.
- Delcour, L. (2011), The institutional functioning of the Eastern Partnership: an early assessment, *Eastern Partnership Review*, Estonian Center of Eastern Partnership, WP n. 23.
- EPI (2012), *European Integration Index for Eastern Partnership*, consultabile all'indirizzo: <http://www.eap-index.eu>.
- Herranz-Surrales, A., Natorky, M. (2012), The European energy policy towards eastern neighbors: rebalancing priorities or changing paradigms?, in F. Morata e I. S. Sandoval (a cura di), *European Energy Policy. An Environmental Approach*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 132-155.
- Inogate (2012), *Status Report 2011. An Energy Review of the Partners Countries*, Ottobre 2012.
- Japaridze, T. et al. (2011), The EU's Ambivalent Relationship with the BSEC: Reflecting on the Past, Mapping out the Future, *ICBSS, Policy Brief*, n. 20.
- Keohane, R., Victor, D. G. (2011), The Regime Complex for Climate Change, in *Perspectives on Politics*, 1, pp. 7-23.
- Korosteleva, E. A. (2012), *Eastern Partnership: A New Opportunity for the Neighbours?*, London: Routledge.
- Lavenex, S. (2004), EU external governance in 'wider Europe', in *Journal of European Public Policy*, 11(4): 680-700.
- Lavenex, S. (2008), A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?, in *Journal of European Public Policy*, 15(6): 938-55.
- Lavenex, S., e Schimmelfennig, F. (2009), EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, in *Journal of European Public Policy*, 6, pp. 791-812.
- Lavenex, S., Lehmkuhl, D. e Wichmann, N. (2009), Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison, in *Journal of European Public Policy*, 16(6): 813-33.
- Oberthür, S. (2002), Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, pp. 317-340.

- Oberthür, S., Gehring, T. (2006), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge: MIT Press.
- Padgett, S. (2011), Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, in *Journal of Common Market Studies*, 49, pp. 1065–1087.
- Rosendal, G.K. (2001), Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity, in *Global Governance*, 1, pp. 95-117.
- Sander, M. (2013), Conceptual proposals for measuring the impact of international regimes on energy security, in *Energy Policy*, 63, pp. 449-457.
- Schimmelfennig, F. e Sedelmeier, U. (2004), Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, in *Journal of European Public Policy*, 11(4): 661–79.
- Stoddard, E. (2012), Capturing Contestation in Caspian Energy: Regime Complexity and Eurasian Energy Governance, in *Political Perspectives*, 1, pp. 3-25.
- Umbach, F. (2010), Global energy security and the implications for the EU, in *Energy Policy*, 3, pp. 1229-1240.
- Underdal, A. (2004), Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness, in Underdal, A., Young, O.R. (a cura di), *Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies*, Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, pp. 27-49.
- Van der Linde, C. (2007), The art of managing energy security risks, in *EIB Papers*, 12(1).
- Von Moltke, K. (2005), Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, in Biermann, F. et. al. (a cura di), *A World Environment Organization: Solution Or Threat For Effective International Environmental Governance?* Aldershot, pp. 175-204.
- Winzer, C. (2012), Conceptualizing energy security, in *Energy Policy*, 46, pp. 36-48.
- WEF (2012), *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, Ginevra 2012.
- Youngs, R. (2009), *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, Abingdon: Routledge.