Il partenariato energetico euromediterraneo

PAOLO CIRIELLI

1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del partenariato nel settore dell'energia. – 2.1. La prima fase: dal 1995 al 2000. – 2.2. La seconda fase: dal 2000 al 2005. – 2.3. Verso una nuova fase: la politica europea di prossimità – 3. Ruolo e funzioni dei principali organismi del settore. – 3.1. Le conferenze interministeriali. – 3.2. Il *Forum* euromediterraneo dell'energia – 3.3. I gruppi di lavoro *ad hoc*. – 3.4. La Piattaforma euromediterranea dell'energia (Remep). – 4. La regolazione. – 4.1. Gli accordi di associazione. – 4.2. Gli accordi sub-regionali. – 4.3. I piani di azione nell'ambito della politica di prossimità – 5. Bilancio e prospettive.

1. Introduzione

Il 27 e 28 novembre 2005 a Barcellona si è tenuta una conferenza dei Ministri degli esteri euro-mediterranei, in occasione del decimo anniversario della *partnership*[1] instauratasi fra l'Unione europea e i Paesi del Mediterraneo sud-orientale[2]. Questo studio si propone di

[1] Sul partenariato euromediterraneo v. AA.VV., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Bologna, 1998; F. ATTINÀ E S. STAVRIDIS (a cura di), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milano, 2001; S. MARCHISIO (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001; G. JOFFÉ, *European Union and the Mediterranean*, in M. TELO (ed.), *European Union and New Regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Ashgate, 2001, p. 207 ss.; F.S. HAKURA, *The Euro-Mediterranean Policy: the implication of the Barcelona Declaration*, in «Common Market Law Review», 1997, p. 337 ss.; G. EDWARDS e E. PHILIPPART, *The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction*, in «European Foreign Affairs Review», 1997, p. 465 ss.; E. PHILIPPART, *The Euro-Mediterranean Partnership: a Critical Evaluation of an Ambitious Scheme*, in «European Foreign Affairs Review», 2003, p. 201 ss.; G. FABER, *Towards a Pan-European-Mediterranean Free Trade Area?*, in P. VAN DIJCK e G. FABER, *The External Economic Dimension of the European Union*, The Hague, 2000, p. 245 ss.; D.K. XENAKIS e D.N. CHRYSSOCHOOU, *The Emerging Euro-Mediterranean System*, Manchester, 2001.

[2] I membri del partenariato, oltre all'Unione europea, erano in origine 12: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Auto-

analizzare gli elementi costitutivi del 'sistema regolatore'[3], originatosi dal partenariato euromediterraneo, con particolare riferimento al settore energetico.

I rapporti di partenariato, ispirati a criteri di differenziazione, progressività e chiari parametri di riferimento[4], hanno dato origine ad una cooperazione asimmetrica. L'asimmetria si riflette non solo nell'intensità della cooperazione fra i diversi *partners*, ma anche nel grado di sviluppo dei tre pilastri del processo (cooperazione politica e in materia di sicurezza, cooperazione economica e finanziaria, cooperazione sociale e culturale) e, all'interno di ciascuno di essi, dei singoli settori di cui si compongono. Il pilastro dedicato alla cooperazione economico-finanziaria, infatti, ha finito per assumere un ruolo primario nel processo e, a sua volta, il settore energetico è stato progressivamente posto al centro del partenariato economico.

Nell'ambito economico e finanziario, l'obiettivo della c.d. Dichiarazione di Barcellona del 1995, con cui è stato avviato il processo, è creare un'area di prosperità comune, mediante l'instaurazione di una zona di libero scambio tra Ue e Paesi terzi mediterranei (Ptm), nonché tra i *partners* stessi, entro il 2010. Il processo di sviluppo economico determinerà un aumento della domanda di energia, che deve essere in qualche modo soddisfatto[5]: la riforma strutturale del settore elettrico, quindi, avrà un ruolo cruciale nel garantire l'avanzamento del processo. L'aumento dei consumi energetici, però, richiede ingenti investimenti nelle infrastrutture e lo sviluppo dell'interconnessione dei diversi sistemi elettrici nazionali[6]. Quest'ultima, nelle more della realizzazione di tali programmi di investimento, diviene essenziale per garantire l'affidabilità dei sistemi elettrici nazionali, poiché permette di compensare il deficit energetico di un Paese con l'importazione di energia da un Paese che ne abbia in eccesso, o che comunque versi in

rità palestinese, Cipro e Malta. Dal 1° maggio 2004, gli ultimi due Paesi sono entrati a far parte dell'Unione europea. La Libia ha lo *status* di osservatore.

[3] L'espressione, riferita al fenomeno della regolazione globale, è di S. Cassese, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, 2005, in «Riv. trim. dir. pub.», 2005, p. 331 ss.

[4] Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona", 6 settembre 2000, n. 497 def.

[5] Si v. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Rafforzare la cooperazione euromediterranea nei settori dei trasporti e dell'energia", 7 marzo 2001, n. 126 def., par. 3 ss.

[6] Per un'analisi della situazione economica dei Ptm, cfr. Banca d'Italia, *Le economie del Mediterraneo*, Roma, 2000 e F. Daveri, *Economia dei paesi in via di sviluppo*, Bologna, 1996.

una situazione energetica migliore, consentendo di trarre vantaggio dai differenti modelli di consumo dei vari Paesi e di ridurre la necessità di investire nella generazione[7].

La *partnership* euromediterranea dovrà allora contribuire a sviluppare il settore elettrico dei Ptm non solo facilitando la mobilitazione di risorse finanziarie per i nuovi impianti di produzione di elettricità e per le reti di trasmissione e distribuzione; ma anche attraverso lo sviluppo delle interconnessioni e degli scambi di elettricità (fra gli stessi Ptm e fra questi ultimi e i Paesi europei), promuovendo, allo stesso tempo, il rispetto dei princìpi dello sviluppo sostenibile, concernenti l'uso razionale dell'energia e la diffusione di fonti di energia rinnovabili[8].

L'urgenza della questione energetica, d'altra parte, coinvolge anche l'Ue, che è fortemente dipendente dai Paesi terzi[9]: il rafforzamento delle interconnessioni fra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo è un obiettivo prioritario[10] che la cooperazione in campo ener-

---

[7] In argomento, con particolare riferimento all'evoluzione del diritto comunitario, cfr. *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, Milano, 2005, p. 52 ss.

[8] In una regione caratterizzata da profonde crisi idriche e dall'assenza di moderne politiche di tutela ambientale e risparmio energetico, l'incentivazione di un uso più razionale dell'energia e un più ampio diffondersi di energia prodotta da fonti rinnovabili costituiscono un fattore di sviluppo non secondario, agendo, in questo caso, invece che sul lato dell'offerta, sul lato della domanda. Cfr. N. LUCAS, *Structural Obstacles and Reform Challenges*, studio presentato alla *Regional Conference on Energy Sector Reform*, Istanbul, 28-30 marzo 2004, consultabile all'indirizzo: *www.decon.de/meda/Studies*.

[9] L'Ue è il primo importatore al mondo di energia e il secondo consumatore. Entro il 2030, il grado di dipendenza esterna passerà, dall'attuale 50% al 70% (si cfr. Libro verde della Commissione "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", 29 novembre 2000, n. 769 def. e la Relazione finale sullo stesso, 26 giugno 2002, COM n. 321 def.). I Ptm, pertanto, avranno sempre più un ruolo fondamentale nell'assicurarle il rifornimento energetico, sia in qualità di fornitori (è il caso della Libia, dell'Algeria e dell'Egitto), sia come Paesi di transito di energia primaria verso l'Ue (è il caso del Marocco e della Tunisia).

[10] Basti considerare che, proprio negli Stati membri costieri (Italia, Grecia Spagna), le capacità di riserva dei sistemi elettrici nazionali sono piuttosto basse (o addirittura inesistenti) e le capacità di importazione insufficienti. In previsione del futuro aumento della domanda di elettricità la possibilità di essere interconnessi rappresenta un fattore essenziale per mantenere uno standard adeguato di sicurezza degli approvvigionamenti e accrescere il grado di concorrenza dei sistemi nazionali. Cfr. le Comunicazioni della Commissione "Infrastruttura europea dell'energia", 20 dicembre 2001, n. 775 def., par 2.1 e"Infrastruttura energetica e sicurezza dell'approvvigionamento, 10 dicembre 2003, n. 743 def. e il Regolamento 26 giugno 2003, n. 1228/2003/CE, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica.

getico si propone di raggiungere per «affrontare le sfide di una crescente dipendenza energetica dall'esterno [...], diversificare da un punto di vista geografico e tecnologico le fonti di energia e ampliare la base degli scambi energetici» [11].

2. L'evoluzione del partenariato nel settore energetico

La ricostruzione dei rapporti di cooperazione [12], che si dipana nel tempo fra una congerie di documenti e avvenimenti, può essere suddivisa in due fasi, sebbene il passaggio da una fase a quella successiva non avvenga, ovviamente, in modo netto e non comporti una completa sostituzione degli strumenti della fase precedente con altri nuovi. La suddivisione, piuttosto, consente di illustrare in maniera più chiara l'emergere di alcune caratteristiche peculiari del processo di partenariato energetico, relative all'organizzazione e alla regolazione del settore, così come sono via via apparse e si sono vicendevolmente combinate.

2.1. *La prima fase: dal 1995 al 2000*

La prima fase copre i primi cinque anni del processo di Barcellona: in essa prendono forma i principali istituti e organismi che daranno impulso e struttura al partenariato. Il motore della *partnership* sono soprattutto le conferenze interministeriali. La cooperazione si focalizza essenzialmente sullo studio della situazione energetica dei Ptm e sulla elaborazione di progetti e azioni volti a creare le condizioni per la convergenza delle politiche settoriali.

Nella Conferenza di Barcellona, riconoscendo «il ruolo centrale del settore energetico nel partenariato economico euromediterraneo», i Ptm, l'Ue e i suoi Stati membri decisero di «intensificare il dialogo nel settore delle politiche energetiche» per favorire gli investimenti, ampliare le reti energetiche e promuovere le interconnessioni, individuando nel 'Programma di lavoro' allegato una serie di iniziative su cui concentrare gli sforzi cooperativi.

In tale cornice si innestarono le due conferenze euromediterranee settoriali dedicate all'energia. Sulla base delle raccomandazioni espresse dalla Commissione [13], la prima Conferenza (Trieste, 7-9 giu-

[11] COM (2003) 262 def., par. 1.

[12] I principali documenti concernenti il partenariato euromediterraneo sono reperibili *on-line*, sul sito della Direzione relazioni esterne della Commissione, all'indirizzo: *http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/intro/index.htm*.

[13] Nella Comunicazione 3 aprile 1996, n. 149 def., "La partnership euromediterranea nel settore dell'energia".

gno 1996) individuò le linee guida del processo di cooperazione: innanzitutto, si sarebbero dovute creare le condizioni per incentivare gli investimenti nel settore e aumentare il commercio dei prodotti energetici fra gli Stati *partners*; occorreva, poi, una maggiore coerenza fra le politiche energetiche dell'Ue e dei Ptm e, di conseguenza, era indispensabile creare un luogo in cui il dialogo e lo scambio di informazioni potessero avvenire in modo permanente. A tal fine, fu costituito il *Forum* euromediterraneo dell'energia, che sarebbe presto divenuta la sede privilegiata per la gestione comune dei problemi energetici.

Il primo atto del *Forum* fu l'elaborazione di un progetto di documento sulla politica energetica, discusso e fatto proprio nelle conclusioni della seconda Conferenza euromediterranea dei ministri dell'energia (Bruxelles, 11 maggio 1998)[14]. Nella Conferenza, inoltre, venne adottato il primo Piano di azione di medio-periodo, per gli anni 1998-2002, che ha rappresentato il documento più importante della prima fase di partenariato energetico. Esso prevedeva misure specifiche estese a tutti i livelli di cooperazione (politico, amministrativo, industriale) ed esortava gli Stati a prendere tutte le misure appropriate per realizzarne gli obiettivi, tra le quali le più importanti sarebbero state definite «azioni di interesse regionale» e agevolate nel finanziamento. Al segretariato del *Forum* veniva affidata la promozione e l'attuazione del Piano (attraverso la stipulazione di contratti con le industrie ed i finanziatori) e la preparazione di un rapporto annuale sullo stato di avanzamento in cui, eventualmente, il *Forum* avrebbe anche potuto proporre aggiornamenti e modifiche al Piano stesso. Infine, per dare continuità allo sviluppo del Piano di azione, la Conferenza istituì tre gruppi di lavoro *ad hoc*, dedicati, rispettivamente, alle interconnessioni, alla politica energetica e all'analisi economica.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, invece, la prima fase si chiuse con un bilancio piuttosto magro. I fondi stanziati dal programma Meda furono troppo esigui per permettere ai Ptm di superare i numerosi ostacoli che impedivano la realizzazione delle riforme: non

[14] Il documento, dopo una ricognizione degli strumenti di cooperazione esistenti tra i Ptm e l'Ue ed un'analisi del contesto socio-economico generale, individuava le future azioni da intraprendere, suddividendole in tre ambiti, concernenti: l'attuazione di un dialogo permanente, aperto anche all'industria, alle banche e ai finanziatori internazionali; la predisposizione di un'analisi dettagliata della situazione energetica globale e dei problemi più urgenti della regione mediterranea; l'identificazione di un insieme di azioni coerenti e complementari particolarmente rilevanti e attuabili nel breve periodo. All'interno del settore si riconobbe, inoltre, un nucleo di obiettivi prioritari consistenti nel rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento di energia, della competitività delle industrie energetiche e della protezione dell'ambiente.

solo la struttura istituzionale e organizzativa dei sistemi economici nazionali dei partner mediterranei era del tutto inadeguata, ma era anche forte la resistenza delle imprese pubbliche monopolistiche, presenti nella maggior parte dei Ptm, che frenavano le riforme strutturali necessarie a rendere più competitivi ed aperti agli investimenti stranieri i rispettivi mercati[15].

2.2. *La seconda fase: dal 2000 al 2005*

Ad infondere nuovo vigore al partenariato, però, contribuirono due avvenimenti di grande rilievo, uno generale, l'altro settoriale: l'imminente allargamento dell'Ue agli Stati dell'Europa orientale e l'adozione del Libro verde della Commissione sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico[16]. In quest'ultimo si sottolineava la necessità di considerare con maggiore attenzione la questione legata alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Ue, in un contesto mutato radicalmente a seguito della graduale apertura alla concorrenza dei mercati elettrici degli Stati membri. L'inizio della seconda fase di cooperazione, poi, coincise con l'avvio di una profonda riforma del programma finanziario Meda (il c.d. Meda II), che sorregge l'intero processo di Barcellona[17], e con la creazione, nell'ambito della Bei, di uno strumento dedicato a dare sostegno allo sviluppo del settore privato e agli investimenti nell'area mediterranea – il Femip – ufficialmente varato a Barcellona il 18 ottobre 2002[18].

Il rilancio del partenariato trovò la sua consacrazione nel *Valencia Action Plan*, che individuò per tutti e tre i pilastri della cooperazione euromediterranea una serie di iniziative, nel medio e lungo pe-

[15] V. Comunicazione del Forum euromediterraneo dell'energia alla Conferenza ministeriale di Atene 2003, Priorità per gli anni 2003-2006, in «Euromed Report», 23 maggio 2003, n. 58, p. 24 s. e Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona", 6 settembre 2000, n. 479 def.

[16] COM (2000) 769 def.

[17] L'approvazione della riforma, per rendere il programma più flessibile e appropriato alle nuove esigenze della cooperazione, avvenne nell'ambito dei lavori della Conferenza di Marsiglia (Barcellona IV). Cfr., in argomento, P. HOLDEN, *The European Community's MEDA Aid Programme: A Strategic Instrument of Civilian Power?*, in «European Foreign Affairs Review», 2003, p. 347 ss.

[18] Sul Femip e, più in generale, sul problema dello sviluppo della cooperazione finanziaria euromediterranea, cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Dare forma al sostegno allo sviluppo del settore privato nel Mediterraneo", 15 ottobre 2003, n. 587 def.

riodo, complementari alla cooperazione bilaterale attuata con gli accordi di associazione fra Ue e Ptm[19].

Nel settore energetico, in particolare, la nuova fase si aprì con una riunione del *Forum* dell'energia (tenutasi a Granada nel maggio 2000) e una comunicazione della Commissione, significativamente intitolata "Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona"[20]. Per superare la fase di stagnazione in cui si era arenato il partenariato, maggiore enfasi venne posta sulla necessità di adottare un approccio gradualistico: la creazione di un mercato euromediterraneo dell'elettricità e del gas, integrato nel mercato interno europeo, si sarebbe dovuta realizzare previa apertura dei mercati dei Ptm a livello sub-regionale. Per creare i mercati sub-regionali, il *Forum* dell'energia fissò delle nuove priorità, incentrate sulla ristrutturazione delle industrie energetiche nei Ptm e sul rapido sviluppo delle interconnessioni. Quest'ultimo obiettivo, che si iscriveva nella «strategia comune dell'Unione europea per la regione mediterranea»[21] e nella strategia del Libro verde, sarebbe stato raggiunto anche grazie all'esperienza acquisita nell'ambito delle Reti trans-europee (Rte) di trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, allargando ai Ptm i finanziamenti della Bei ed i programmi comunitari già avviati in tali settori (come, ad esempio, l'Inogate-*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*).

Così, in seno alla successiva Conferenza ministeriale, tenutasi ad Atene il 21 maggio 2003, furono prese una serie di importanti iniziative, sia a carattere regionale che sub-regionale: Algeria, Marocco e Tunisia, in collaborazione con la Commissione europea, avviarono un progetto per la graduale integrazione del mercato elettrico maghrebino, in vista di una sua futura armonizzazione con il mercato comunitario; Israele e Autorità palestinese manifestarono l'intenzione di cooperare, nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico che comprendesse anche la Commissione europea, per l'identificazione e lo sviluppo di alcuni progetti comuni in materia energetica e la loro successiva integrazione nel mercato della regione Euro-Mashrek; infine, si istruì il

[19] L'adozione del Piano d'azione avvenne nella Conferenza di Valencia del 22-23 aprile 2002 (Barcellona V). In verità, in materia energetica, il Piano si limitava a due brevi esortazioni: invitava "la Commissione e la Bei a identificare i progetti prioritari con i partner del Mediterraneo meridionale che aiuteranno a sviluppare le connessioni fra loro e con le reti energetiche trans-europee" e chiedeva alla "Commissione di avanzare proposte per rafforzare la cooperazione rispetto alla sicurezza e alla stabilità delle infrastrutture energetiche".

[20] COM (2000) 479 def., volta a preparare la IV riunione dei ministri degli esteri euromediterranei (Marsiglia, 15 e 16 novembre 2000).

[21] COM (2001) 126 def., par. 3.3.

segretariato del Forum affinché presentasse, nella successiva conferenza ministeriale, un contributo in cui fossero specificate le modalità di istituzione e di funzionamento di un supporto logistico *ad hoc*, per monitorare l'implementazione della politica energetica euromediterranea da parte dei Ptm.

L'attuazione di simili azioni, infatti, avrebbe richiesto maggiore capacità di controllo sui progressi compiuti, che un dialogo e una cooperazione fondati su incontri episodici, sebbene frequenti e regolari, non avrebbero garantito. Le priorità per gli anni 2003-2006 adottate nella Conferenza di Atene, invero, includevano azioni assai più ambiziose, di cui non sarebbe stato possibile prevedere con certezza l'ampiezza e la durata (è il caso, ad esempio, di quanto previsto per raggiungere l'obiettivo dell'interconnessione delle reti elettriche), e azioni trasversali e continue, per le quali non sarebbe stato nemmeno concepibile prevedere un termine (come l'armonizzazione e la convergenza normativa fra i diversi ordinamenti dei Paesi mediterranei o la garanzia della sicurezza, affidabilità e continuità dell'approvvigionamento energetico). Esse, poi, imponevano un ripensamento della struttura e delle modalità di finanziamento dei progetti di interesse comune, non più fondato su misure comunitarie riferibili a specifiche e isolate azioni, ma su una contribuzione continuata e volontaria degli Stati membri e dei *partners* interessati ad un approfondimento della cooperazione energetica[22].

La realizzazione delle azioni previste ad Atene per il periodo 2003-2006 venne affidata nuovamente a gruppi di lavoro *ad hoc*, questa volta, però, a carattere sub-regionale, i quali erano costituiti dai Paesi di volta in volta coinvolti negli specifici progetti e dalla Commissione. Il lavoro dei gruppi portò all'approvazione, nell'ambito della riunione del *Forum* dell'energia e della relativa Conferenza ministeriale, tenutasi a Roma il 1° e 2 dicembre 2003, di altrettanti accordi (concernenti il rafforzamento della cooperazione energetica fra Israele e Autorità palestinese, la progressiva integrazione del mercato elettrico maghrebino e del mercato del gas della zona Mashrek)[23] e importanti dichiarazioni, che richiamavano l'attenzione sulla sicurezza,

[22] Cfr. il quinto allegato alla Dichiarazione ministeriale del Forum euromediterraneo dell'energia di Roma, 1-2 dicembre 2003, in «Euromed Report», 8 dicembre 2003, n. 72.

[23] Rispettivamente nominati: accordo israeliano-palestinese per l'interconnessione elettrica delle rispettive reti di trasmissione; accordo 'Maghreb elettrico'; accordo 'Trans-Mashrek'; cui si aggiungeva l'accordo 'Nabucco', per lo sviluppo di un corridoio di trasporto del gas fra Turchia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Austria, per la sponda Nord, Siria e Egitto, per la sponda Sud.

stabilità e continuità dell'approvvigionamento energetico del mercato euromediterraneo, alla luce dei numerosi 'segnali di allarme' venuti dai blackout che, nel 2003, avevano interessato l'Europa e alcuni Stati della costa meridionale del Mediterraneo[24]; sottolineavano l'esigenza che i Ptm sfruttassero appieno le possibilità offerte dalla cooperazione bilaterale per accelerare le riforme e lo sviluppo dei settori energetici nazionali, secondo il modello, delineato ad Atene, di una integrazione graduale, prima sub-regionale, poi regionale; auspicavano l'estensione del trattato sulla Carta dell'energia ai Ptm[25]; ribadivano il ruolo centrale del settore privato nello sviluppo della politica energetica euromediterranea, in particolare per il finanziamento dei progetti di interconnessione delle infrastrutture di interesse comune. Nella Conferenza ministeriale di Roma, infine, venne approvato un documento in cui si indicavano i modi e i tempi per la costituzione di una piattaforma logistica del partenariato energetico (Remep), che sarebbe entrata in funzione nell'ottobre del 2004.

2.3. *Verso una nuova fase: la politica europea di prossimità*

Tale fase è destinata a chiudersi con la progressiva implementazione della nuova politica di prossimità dell'Unione europea, elaborata dalla Commissione nella Comunicazione sull'"Europa ampliata - Prossimità"[26], che modifica gli strumenti della cooperazione esterna con tutti i Paesi vicini, compresi quelli mediterranei. Nell'ambito del partenariato energetico, il passaggio a questa ulteriore fase coinciderà con l'avvio del secondo stadio della Remep, la Piattaforma euromedi-

---

[24] Sul fenomeno dei *blackout*, che hanno investito buona parte dei mercati liberalizzati dell'energia elettrica, v. S. BORENSTEIN, *The Trouble With Electricity Markets: Understanding California's Restructuring Disaster*, in «Journal of Economic Perspective», 2002, 191 ss.; L. DE PAOLI, *Blackout, sviluppo delle reti e liberalizzazione del settore elettrico*, *ivi*, 2004, p. 103 e ss. e, se si vuole, P. CIRIELLI, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, cit., spec. p. 60 e ss.

[25] Sull'adesione della Comunità europea al trattato sulla Carta dell'energia e ai protocolli correlati, firmati a Lisbona il 17 dicembre 1994, v. Decisione 98/181/Ce, Ceca, Euratom del Consiglio e della Commissione, del 23 settembre 1997, concernente la conclusione da parte delle Comunità Europee del trattato sulla Carta dell'energia e del protocollo della Carta dell'energia sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati, per sostenere la cooperazione nel lungo periodo, favorire gli investimenti nelle infrastrutture energetiche, il transito transfrontaliero dell'energia e le riforme dei mercati nazionali.

[26] V. Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Europa ampliata - Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", 11 marzo 2003, n. 104 def. e "Sullo sviluppo della politica energetica per l'Unione europea ampliata con i paesi vicini e partner", COM (2003) 262 def.

terranea dell'energia, che seguirà a una nuova Conferenza euromediterranea dei Ministri dell'energia, in programma nel 2006[27].

Nella revisione del processo di Barcellona, compiuta in vista della Conferenza per i dieci anni di partenariato euromediterraneo, la Commissione ha sottolineato l'importanza dei passi compiuti in materia di cooperazione energetica, soprattutto dalle Conferenze di Atene e Roma del 2003 in tema di sicurezza dell'approvvigionamento energetico e di interconnessione delle reti[28] e i ministri euromediterranei, a loro volta, hanno evidenziato, nel programma di lavoro per i prossimi cinque anni, la necessità di attuare i programmi sub-regionali quale condizione essenziale per far avanzare la cooperazione nel settore energetico.

Per realizzare gli obiettivi energetici, sono stati previsti due nuovi strumenti nell'ambito della politica europea di prossimità, sulla quale dovrà basarsi in futuro l'attuazione del partenariato strategico per il Mediterraneo e il Medio-oriente, al fine di semplificare il processo, renderlo più flessibile alle esigenze dei singoli Paesi *partners*, più facilmente monitorabile a tutti i livelli e, di conseguenza, più efficace. Da un lato, agli accordi di associazione e a agli altri strumenti di partenariato, si affiancheranno i Piani di azione di prossimità (*ENP Action Plans*) che, sulla base di quanto previsto dal documento strategico della Commissione per una nuova politica europea di vicinato[29], prevedono per ogni Ptm una serie delimitata di misure concrete di breve e medio periodo, da adottarsi in ciascuno dei campi oggetto della cooperazione. Dall'altro, il sostegno finanziario e tecnico al processo sarà assicurato da un nuovo strumento di vicinato e partenariato (l'ENPI-*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), creato per superare le difficoltà derivanti dall'applicazione di sistemi fondamentalmente divergenti nella gestione finanziaria dei fondi comunitari (con responsabilità e ruoli diversi per la Commissione, le autorità nazionali, regionali o locali; differenti processi di programmazione, modalità di selezione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei progetti, etc.)[30]. Dopo una prima fase di miglioramento del coordi-

[27] Cfr. Comunicazione della Commissione, *Tenth Anniversary Of The Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years*, par. 3.

[28] Cfr. *Review of the Barcellona Process*, allegato a Comunicazione della Commissione, *Tenth Anniversary Of Tthe Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years*.

[29] V. Comunicazione della Commissione, "Politica europea di prossimità. Documento di strategia", 12 maggio 2004, n. 373 def.

[30] V. Comunicazione della Commissione, "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", 1 luglio 2003, n. 393 def.

namento tra i vari strumenti finanziari già esistenti e di avvio di programmi di prossimità congiunti, il nuovo strumento sostituirà i programmi geografici e tematici esistenti, valorizzando la componente cooperativa con il sostegno a programmi congiunti tra le regioni degli Stati membri e dei Paesi *partners* con una frontiera comune[31].

3. Ruolo e funzioni dei principali organismi del settore

La ricostruzione dell'evoluzione della *partnership* energetica evidenzia come, nello spazio giuridico euromediterraneo, si siano sviluppate una pluralità di forme di cooperazione e integrazione fra i soggetti che ne fanno parte, che a loro volta hanno creato un aggregato di organizzazioni generali e settoriali, ma in modo asimmetrico e incompleto. Analogamente a quanto avviene nello spazio giuridico globale[32], con il quale il partenariato ha numerosi elementi in comune, vi sono materie dove le istituzioni, eccettuate quelle di ordine generale, sono quasi assenti; altre, come l'energia, ove si è assistito ad una progressiva articolazione della struttura organizzativa.

Nel settore energetico, i meccanismi di cooperazione raggiungono, con il passare del tempo, un grado elevato di istituzionalizzazione per consentire, in primo luogo, un'effettiva circolazione delle informazioni fra i *partners*; in secondo luogo, una migliore analisi delle economie nazionali, un'adeguata comparazione dei rispettivi sistemi giuridici e, quindi, un'efficace elaborazione delle azioni da intraprendere nei diversi Ptm; in terzo luogo, una maggiore capacità di controllo sulla realizzazione degli obiettivi posti dai documenti programmatici e dalle dichiarazioni approvate nel corso del processo di partenariato[33].

Come si è visto, lo sviluppo dell'apparato istituzionale è andato di pari passo con l'esigenza di rafforzare la convergenza economica e regolamentare dei mercati elettrici della regione euromediterranea: *a latere* degli organismi deputati ad orientare il processo di Barcellona nei suoi aspetti generali, ne sono stati creati altri di settore. L'organizzazione, così, si presenta piuttosto variegata, composta da organi-

[31] V. Comunicazione della Commissione, "Proposta di regolamento recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato", 29 settembre 2004, n. 628 def.

[32] Sui caratteri dello spazio giuridico globale, cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, in «Riv. trim. dir. pub.», 2002, p. 323 ss., ora in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p. 3 ss.

[33] Su tali finalità del processo di cooperazione, cfr., in relazione all'emergere di un diritto amministrativo globale, S. Cassese, *Gamberetti, Tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, in «Riv. trim. dir. pub.», 2004, p. 657 ss.

smi intergovernativi (le conferenze ministeriali), sovranazionali (la Commissione), multinazionali (il *Forum* e la Remep) e più propriamente internazionali (l'Osservatorio mediterraneo per l'energia)[34], che partecipano a vario titolo e con modalità differenti al processo regolatorio e possono avere natura diversa, sia pubblica (la Remep) che privata (l'Ome). Tale evoluzione ha seguito una direzione verticale, che ha portato, da un lato, al passaggio da una dimensione prettamente politica (propria della cooperazione che avviene a livello delle conferenze ministeriali generali e settoriali) ad una amministrativa (con la creazione del *Forum* dell'energia); dall'altro, al passaggio da una cooperazione episodica e sporadica (le conferenze interministeriali) alla costituzione di un'organizzazione stabile (la Remep), per assicurare un dialogo aperto e permanente fra i diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella *partnership*. Parallelamente, all'elemento intergovernativo è andato sovrapponendosi quello multinazionale, mentre l'elemento sovranazionale è stato presente fin dall'inizio ed è rappresentato principalmente dalla Commissione, che partecipa attivamente a tutti e tre i livelli istituzionali del processo di cooperazione energetica (conferenze ministeriali, Forum e piattaforma logistica).

La Commissione, invero, anche in questo settore finisce per assumere un ruolo fondamentale. Essa, infatti, da un lato, è deputata alla gestione delle relazioni con i Paesi mediterranei (ha il compito di negoziare gli accordi di associazione e, in futuro, i piani di azione nazionali di prossimità); dall'altro, è posta al centro di una vasta rete di comitati[35], che si sono sviluppati orizzontalmente, interessando tutti gli ambiti della cooperazione euromediterranea, compreso quello dell'energia, specialmente là dove siano coinvolte le risorse finanziarie della Comunità (il Femip, i prestiti della Bei e i finanziamenti del programma Meda, sono tutti gestiti da comitati che la Commissione euro-

[34] L'Osservatorio mediterraneo per l'energia è un'associazione internazionale creata nel 1988, con sede ad Antipolis (Francia), per promuovere la cooperazione e la collaborazione fra le principali industrie del settore energetico attive nell'area del bacino mediterraneo.

[35] Il fenomeno dei comitati è tipico della regolazione europea (per tutti, v. M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005) ed è piuttosto sviluppato anche nella regolazione globale (cfr. S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003). Nell'ambito del partenariato euromediterraneo, però, i comitati assumono finalità e modalità di azione che si differenziano in parte da entrambi i precedenti regimi [cfr. E. CHITI, *Il partenariato euro-mediterraneo*, in M.G. MELCHIONNI (a cura di), *Le relazioni transmediterranee nel tempo presente: dialogo interculturale, integrazione, modernizzazione, conflitti*, in corso di pubblicazione, p. 14].

pea presiede o a cui comunque partecipa)[36]. Quest'ultima, pertanto, è il motore di un apparato organizzativo che, da una parte, si distingue dalla recente esperienza delle organizzazioni internazionali, dall'altra, tende a replicare per molti aspetti la struttura istituzionale dell'Unione, avendo la propria *ratio* nella riproduzione del complesso metodo comunitario.

La struttura organizzativa derivata dal processo di cooperazione energetica, dunque, è articolata su tre differenti livelli: le conferenze ministeriali, il *Forum* euromediterraneo dell'energia e la Piattaforma euromediterranea dell'energia di Roma. Di seguito, dopo alcuni cenni alle prime e al connesso problema dell'istituzione di un segretariato *ad hoc*, si analizzeranno più in particolare l'organizzazione e le funzioni dei due organismi di settore.

3.1. *Le conferenze interministeriali*

Lo spazio giuridico euromediterraneo, come quello globale, non è retto da un'autorità superiore, caratterizzata dagli attributi tipici della sovranità, ma si tiene grazie a forme di cooperazione e integrazione tra i soggetti che ne fanno parte, le quali limitano gli effetti negativi dell'azione decentrata[37]. Al vertice dell'organizzazione istituzionale del partenariato è posta la Conferenza dei ministri degli Esteri, alla quale partecipano i ministri di tutti gli Stati, europei e *partners*, e un membro della Commissione. Manca, invece, la configurazione del livello politico più alto, rappresentato dai capi di Stato e di governo[38], a differenza di quanto accade in ambito europeo, ove tale livello è espresso dal Consiglio europeo.

La Conferenza si riunisce periodicamente (in principio, ogni due anni), al fine di monitorare lo stato di attuazione della *partnership* e orientare l'attività dei *partners* verso il raggiungimento degli obiettivi concordati in seno ad essa. Alla Conferenza è affiancato il Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona (il c.d. Comitato Euro-Med), composto da alti funzionari dei Paesi *partners* e della Com-

[36] Analogamente avverrà per l'ENPI (cfr. la "Proposta di regolamento recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato", COM (2004) 628 def.

[37] Cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, cit. p. 7.

[38] Anche in questo caso è forte l'analogia con gli ordinamenti pubblici globali, dei quali uno dei tratti distintivi è che si presentano come un aggregato di organizzazioni generali e settoriali e di accordi, in cui «non ci sono una supremazia e un sovrano [...]. Per questo motivo si parla di "global governance" e non di "global government"». V. S. Cassese, *Crisi dello Stato e "global governance"*, in Id., *La crsi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 3 ss., in particolare p. 16 s.

missione europea, e dalla *troika* della Ue[39]. L'organismo multinazionale ha il compito di preparare e negoziare gli orientamenti da sottoporre alla conferenza ma, il più delle volte, lo stesso comitato è di fatto posto di fronte a decisioni già prese dalle istituzioni europee (in particolare dalla Commissione). Le decisioni, infatti, vengono sottoposte all'attenzione dei *partners* mediterranei troppo tardi perché questi possano adeguatamente studiarle e proporne modifiche sostanziali. Ciò è essenzialmente dovuto alla mancanza di un segretariato *ad hoc*.

La medesima impostazione, almeno nella fase iniziale della cooperazione, è stata seguita a livello settoriale. Nell'ambito della *partnership* energetica, fino al 1997, l'unico organismo *ad hoc* era la Conferenza euromediterranea dei ministri dell'energia. Essa rappresenta tuttora il livello più alto dell'apparato istituzionale del settore, si riunisce con cadenza biennale e ha funzioni di orientamento generale del processo di cooperazione. In questo settore, però, il problema della mancanza di un segretariato *ad hoc* venne, almeno in parte, risolto con l'istituzione, nel 1997, di un *forum* per la promozione del dialogo tra l'Ue e i *partners* mediterranei sulle questioni energetiche.

3.2. *Il Forum euromediterraneo dell'energia*

L'esigenza di strutturare la cooperazione tra Ue e Ptm, attraverso la creazione di una rete fra le amministrazioni nazionali e comunitaria e il rafforzamento del dialogo con gli apparati industriali, aveva indotto la prima Conferenza ministeriale euromediterranea ad approvare la proposta della Commissione[40] che individuava nel Forum una struttura flessibile in grado di assicurare la continuità del dialogo fra i *partners*, a livello politico e amministrativo, e, più in generale, un luogo idoneo in cui gli esperti di tutti i Paesi mediterranei avrebbero potuto confrontarsi ed elaborare i progetti di interesse comune.

Le principali funzioni del *Forum* sono di contribuire all'organizzazione e al monitoraggio della cooperazione nel campo energetico, attraverso la promozione di *networks* inter-amministrativi, lo scambio di informazioni, il dialogo con le industrie di settore e la preparazione di progetti di interesse regionale.

Del *Forum* sono membri i rappresentanti, a livello di alti funzionari e direttori generali, dell'Unione europea, della Commissione (che lo presiede), degli Stati membri e dei Ptm, mentre la Banca europea

[39] Composta, di prassi, da un rappresentante dello Stato che detiene la presidenza dell'Ue, un rappresentante dello Stato che succederà alla presidenza Ue, un rappresentante della Commissione e l'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

[40] V. COM (1996) 149 def.

degli investimenti (Bei) ha lo *status* di osservatore. L'efficienza e l'efficacia di quest'organismo sono legate alla sua flessibilità: la partecipazione ai lavori (che seguono un piano di azione quinquennale) non è strettamente limitata ai rappresentanti dei governi dei vari Stati mediterranei e dell'Unione, ma può essere allargata ad una moltitudine di soggetti di diversa natura (istituzioni finanziarie internazionali, organismi internazionali, rappresentanti delle parti sociali), affinché trovino agevolmente spazio tutti gli interessi rilevanti coinvolti nella cooperazione energetica.

L'organismo di base del *Forum* è il segretariato, composto da un gruppo di funzionari pubblici, tutti provenienti dai ranghi della Commissione europea (in particolare dalla direzione generale energia, cui si affiancano di volta in volta i funzionari delle direzioni affini interessate dalle questioni sollevate dal partenariato, come quelli delle direzioni relazioni esterne, industria, ambiente, scienza ricerca e sviluppo). La quantità e la qualità dei compiti attribuiti al segretariato vanno ben al di là del semplice supporto amministrativo, tanto da configurarlo quale principale artefice e motore delle iniziative adottate dal *Forum*: essi riguardano, fra l'altro, la preparazione dei lavori e delle procedure interne; la cura delle comunicazioni e il trattamento dei dati e delle informazioni relative al settore dell'energia; la preparazione e l'attuazione del piano d'azione; l'identificazione dei progetti di interesse regionale e, infine, le relazioni con le istituzioni per dare seguito alla Conferenza di Barcellona.

3.3. *I gruppi di lavoro ad hoc*

Con la creazione del *Forum*, però, il problema di garantire la continuità al confronto e alla costruzione di una politica energetica euromediterranea coerente ed efficace per tutti gli Stati *partners* rimaneva in parte irrisolto: il *Forum* si riuniva con cadenza annuale e, oltretutto, il segretariato era appannaggio esclusivo della Commissione europea. A tale situazione si tentò di ovviare, in un primo momento, con l'istituzione dei gruppi di lavoro *ad hoc*[41]. La finalità di questi gruppi era di fornire dei criteri obiettivi che agevolassero il

[41] I gruppi, lanciati nel corso della seconda Conferenza ministeriale (Bruxelles, 1998), iniziarono i lavori soltanto quattro anni più tardi, dopo la riunione del *Forum* di Valencia del 2002, con il supporto finanziario del programma Meda. Erano costituiti da un numero variabile di esperti nominati dai governi degli Stati europei e mediterranei. Ai lavori vennero associate anche le istituzioni finanziarie (in particolare la Bei e la Banca mondiale) e i rappresentanti dell'industria, sicché alle riunioni di ciascun gruppo *ad hoc* partecipavano a vario titolo più di cento componenti, il cui coordinamento era sempre affidato alla Commissione europea.

raggiungimento del *consensus*, in seno alle conferenze ministeriali, sulle azioni prioritarie di interesse comune da intraprendersi nella regione mediterranea[42].

Oltre ai gruppi di lavoro a carattere regionale, le cui attività si conclusero con la Conferenza di Atene del maggio 2003, lo sviluppo del processo di cooperazione settoriale fu affidato a una seconda tipologia di gruppi di lavoro, questa volta a carattere sub-regionale. Tali gruppi, formati da una ventina di rappresentanti degli Stati (membri e *partners*) e da uno della Commissione, si riunivano con cadenza mensile. Il loro compito, in principio, consisteva nel preparare e negoziare la conclusione degli accordi sub-regionali fra i diversi Paesi interessati[43] ma, al contrario di quanto avvenuto per quelli istituiti nel 1998, hanno continuato ad operare anche dopo tale data, rimanendo attivi nell'ambito della Remep. Avvalendosi del suo supporto tecnico e logistico, tali organismi hanno garantito la continuità della cooperazione fra le nazioni del Maghreb e del Mashrek con l'Ue per l'integrazione dei rispettivi mercati elettrici e la loro armonizzazione con il mercato europeo, nel quadro degli accordi sub-regionali firmati a Roma.

3.4. *La Piattaforma euromediterranea dell'energia (Remep)*

Con la creazione della Remep (*Rome Euro-Mediterranean Energy Platform*), per la prima volta nell'ambito del processo di Barcellona (ove è assente sia a livello generale che negli altri settori di cooperazione) è stata creata una struttura deputata a fornire assistenza in modo stabile e permanente[44], con funzioni di segretariato e supporto logistico agli altri soggetti coinvolti nella *partnership*, per monitorare l'attuazione della politica energetica euromediterranea, a ragione del progressivo intensificarsi della collaborazione fra gli Stati mediterranei[45].

---

[42] Tali azioni sarebbero state successivamente individuate principalmente nella creazione di "reti trans-euro-mediterranee, per garantire le interconnessioni di gas e elettricità Sud-Sud e Sud-Nord nella regione". Cfr. COM (2003) 262 def., par. 2.2.

[43] Gli accordi sarebbero stati firmati a Roma, nel corso della conferenza euromediterranea del 2003. V. *retro*, par. 2.2.

[44] La sede della Piattaforma euromediterranea dell'energia, situata a Roma, è infatti stabile e permanente, al contrario delle precedenti strutture analizzate.

[45] Del resto, proprio dalla Conferenza di Atene, che aveva messo fine all'esperienza dei gruppi di lavoro *ad hoc*, le attività del *Forum* per la preparazione della successiva Conferenza ministeriale di Roma erano potute continuare soltanto grazie al supporto della Commissione e del governo italiano, cui sarebbe spettato il turno di presidenza dell'Unione europea.

La sua istituzione, approvata nella Conferenza di Roma del 2003, è stata articolata in due fasi: la prima, per l'attuazione delle priorità 2003-2006, è stata avviata con l'approvazione della proposta nella Conferenza di Roma; la seconda fase, invece, sarà progettata dopo le consultazioni che la Commissione dovrà effettuare fra tutti gli Stati *partners* interessati al progetto per definire il futuro assetto, lo *status* e le modalità di azione della piattaforma. Questa fase, infatti, si inserirà pienamente nel nuovo contesto di cooperazione promosso dalla Commissione con la strategia di prossimità.

La Remep è stata concepita come una struttura leggera e flessibile, finalizzata ad agevolare la discussione di problemi e progetti legati all'integrazione energetica e ad assumere il ruolo di catalizzatore dei progetti di investimento e dei programmi di cooperazione, garantendo un adeguato supporto tecnico nel settore energetico alle parti coinvolte e fornendo assistenza alla Commissione nella programmazione delle attività del *Forum* e dei gruppi di lavoro operativi a livello sub-regionale.

Nella fase di avvio la Remep ha assunto la forma di un Comitato di orientamento, incardinato nella struttura organizzativa del *Forum*, a cui deve rendere conto della attività svolta[46]. Della piattaforma sono membri i funzionari rappresentanti dei direttori generali delle amministrazioni degli Stati *partners* e della Commissione, responsabili dei rispettivi settori energetici (i quali, invece, costituiscono il *Forum*) e della Bei, responsabili del Femip.

I suoi compiti nella fase iniziale variano dall'attività di collaborazione e assistenza, all'attività di impulso e controllo, in relazione ad un'ampia serie di obiettivi predeterminati, fra i quali sono compresi l'attuazione delle azioni prioritarie per il periodo 2003-2006, la definizione di un programma di lavoro pluriennale da sottoporre al *Forum* per gli anni successivi e l'assistenza nella definizione delle proposte di progetti prioritari nel settore energetico, che dovranno essere messi in agenda nelle strutture, esistenti e future, di cooperazione[47].

4. La regolazione

Gli organismi del partenariato energetico hanno dato origine ad una copiosa regolazione del settore, nella quale si riflette il carattere

[46] Cfr. *Draft Proposal of the Logistical Support Organisation for the Euro-Mediterranean Energy Partnership: REMEP*, cap. III, par. 3.1.

[47] Nello svolgimento dei suoi compiti, la Remep agisce sulla base di un programma di lavoro annuale, che elenca per ogni materia (infrastrutture, politica energetica, finanziamento degli investimenti, promozione delle energie rinnovabili e delle politiche di efficienza energetica, cooperazione sub-regionale) le azioni concrete da intraprendere.

ambivalente del processo di Barcellona, che «sta fra il diritto globale e il diritto europeo»[48], orientando i sistemi giuridici dei Ptm verso il sistema giuridico dell'Ue.

Da un lato, vi sono gli accordi di associazione, con cui gli Stati firmatari, europei e mediterranei, e l'Ue volontariamente assumono obblighi reciproci, vincolanti per l'ordinamento giuridico internazionale: essi garantiscono una maggiore stabilità al partenariato, scandendo i tempi e le modalità dell'allineamento degli ordinamenti dei Ptm all'*acquis communautaire*[49]. Dall'altro, come analizzato in precedenza, la cooperazione è regolata da una moltitudine di dichiarazioni di intenti, *memoranda*, programmi di lavoro e piani di azione: tutti atti che, adottati a titolo volontario, variano nel contenuto e nella denominazione e sono caratterizzati dalla loro assenza di efficacia vincolante, in senso stretto. Le dichiarazioni definiscono gli obiettivi condivisi dai *partners* euromediterranei. I programmi multilaterali, a loro volta, specificano le azioni concrete che ciascun Ptm deve intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tali azioni vengono finanziate, per lo più, dal programma Meda: ciò consente di utilizzare la leva finanziaria comunitaria come strumento di pressione e di incentivo nei confronti dei governi dei Paesi mediterranei, affinché le loro politiche siano coerenti con gli impegni assunti in sede di partenariato[50].

Inoltre, sulla scorta dell'approccio funzionalista, tipico del processo di integrazione europeo, il partenariato è ricorso a forme di integrazione a geometria variabile e a velocità differenziata in modo sempre più diffuso e sistematico, in vista di un ulteriore rafforzamento della cooperazione: nel settore energetico ciò è avvenuto specialmente a partire dalla Conferenza di Atene del 2001, ove sono stati avviati i negoziati per concludere accordi e programmi multilaterali a carattere sub-regionale. Attraverso lo strumento degli accordi sub-regionali, il processo di partenariato diventa più flessibile, consentendo di far procedere più velocemente la cooperazione fra l'Ue e quei Ptm desiderosi e capaci di realizzare le riforme strutturali per allinearsi ai princìpi del sistema giuridico europeo, senza il necessario consenso degli altri *partners* mediterranei.

Con l'effettiva attuazione della politica europea di prossimità, a questi strumenti si affiancheranno anche i piani di azione nazionali, concordati con i singoli Ptm, che definiranno ciclicamente una serie di

[48] V. E. Chiti, *Il partenariato euro-mediterraneo* cit., p. 1.

[49] *Idem*, p. 21.

[50] Lo stesso avverrà, ovviamente, con l'entrata in funzione del nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (Enpi).

priorità per avvicinare progressivamente tali Paesi all'Ue in maniera più dinamica ed efficace, rispetto agli accordi di associazione. I piani, infatti, prevedono impegni concreti ma differenziati, che riflettano lo stato delle relazioni con ciascun Paese, le sue necessità, nonché gli interessi comuni e l'effettivo livello di condivisione di questi valori.

4.1. *Gli accordi di associazione*

Gli accordi di associazione euromediterranei sostituiscono i precedenti accordi di cooperazione, conclusi negli anni Settanta, e sono il principale strumento negoziale di organizzazione e gestione delle relazioni fra la Comunità europea e i *partners* mediterranei. Presentano tutti una struttura simile ma variano, nella maggior parte delle materie, il contenuto specifico delle clausole a seconda del Paese firmatario. Tuttavia, lo spazio che gli accordi di associazione euromediterranei dedicano alla cooperazione energetica è piuttosto scarno, se paragonato alle centinaia di articoli che, viceversa, disciplinano dettagliatamente l'instaurazione della zona di libero scambio, e limitato a definire obiettivi di massima (come peraltro in altri settori della cooperazione economica).

Ciascuno degli accordi non contiene più di un breve articolo sulla cooperazione energetica, che, in genere, stabilisce l'ampiezza dell'area coperta dal partenariato energetico[51]. Gli obiettivi della convergenza nel settore energetico, invece, sono stati prevalentemente affidati, da un lato, alla cooperazione multilaterale e all'efficacia del quadro istituzionale posto in essere da tale processo, nell'assicurare la migliore attuazione degli obiettivi della *partnership*; dall'altro, ad accordi multilaterali a carattere sub-regionale che, rispetto a quelli di associazione, si rivolgono a un numero più ampio di soggetti, rag-

[51] Si legga, per esempio, l'art. 57 dell'accordo stipulato con la Tunisia: "Le iniziative di cooperazione riguardano in particolare: a) le energie rinnovabili; b) la promozione del risparmio energetico; c) la ricerca applicata relativa alle reti di banche-dati tra operatori economici e sociali delle due parti; d) il sostegno a programmi di ammodernamento e di sviluppo delle reti energetiche e delle loro interconnessioni con le reti della Comunità". Di tenore analogo sono le previsioni degli accordi con il Marocco (art. 57), l'Egitto (art. 53), la Giordania (art. 74), l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (art. 48). Ancor più evanescente è la disposizione contenuta nell'accordo stipulato con Israele (art. 51). L'unica eccezione riguarda l'accordo con l'Algeria (art. 61), che è più recente ma, rispetto ai precedenti, non è ancora entrato in vigore, come, peraltro, quello concluso con il Libano. Quello con la Siria, invece, deve essere ancora concluso. Per Cipro, Malta e Turchia non è prevista la stipulazione di questa nuova generazione di accordi euro-mediterranei, stante il processo di adesione, terminato nel maggio 2004 per i primi due, e in fase avanzata per il terzo.

gruppati, per affinità territoriali e geo-politiche, in macro-aree del Mediterraneo sud-orientale.

4.2. *Gli accordi sub-regionali*

La regolazione che deriva dagli accordi sub-regionali, quindi, non ha per destinatari il complesso dei Ptm, ma si rivolge esclusivamente agli Stati firmatari che di volta in volta siano interessati ad approfondire il processo di integrazione, in modi e tempi differenti da regione a regione, imponendo l'apertura reciproca dei mercati energetici e l'adeguamento degli ordinamenti nazionali ai princìpi di concorrenza e libertà economiche affermati nei trattati comunitari.

Gli accordi sub-regionali hanno diversa natura: alcuni sono dichiarazioni di intenti e atti programmatici multilaterali, che danno origine a norme di *soft law*. Con essi i Paesi firmatari si limitano a promuovere ulteriori incontri, l'elaborazione di progetti per far avanzare il processo di cooperazione e l'istituzione di uffici comuni: è questo il caso dell'accordo sui princìpi generali per una cooperazione israelo-palestinese per la gestione della domanda di energia e dell'energia da fonti rinnovabili, dell'accordo sul progetto Nabucco, relativo alla realizzazione di un corridoio per il trasporto del gas fra Austria, Turchia, Romania, Bulgaria e Ungheria, e di quello sulla cooperazione Euro-Mashrek nel settore del gas naturale, tutti firmati nella Conferenza di Roma del 2004.

Ben più complessi e avanzati sono gli accordi sub-regionali che hanno efficacia vincolante sul piano internazionale, impegnando gli Stati firmatari a rispettare gli obblighi e i doveri che in essi sono previsti, al fine di una reciproca apertura dei mercati elettrici nazionali: è il caso, per esempio, dell'accordo per il mercato elettrico del Maghreb. Riconoscendo la necessità di rendere compatibili i mercati di quei Paesi con l'*acquis communautaire*, le parti contraenti si sono impegnate a riavvicinare le politiche energetiche nazionali al fine di promuovere l'armonizzazione delle regole nella regione maghrebina, incoraggiare la concorrenza, creare autorità indipendenti di regolazione, consentire un accesso alle reti non discriminatorio, trasparente e con una tariffa equa. Per raggiungere tali obiettivi è stato adottato un programma di lavoro, in cui si sono stabiliti i termini per la realizzazione delle diverse tappe, ed è stata istituita una serie di organismi tra i Paesi partecipanti, per la gestione dell'accordo e il monitoraggio della sua esecuzione. La *governance* del mercato elettrico è stata così affidata a un Consiglio ministeriale quale organo di *decision making*[52], a

[52] Il Consiglio ministeriale è composto dai ministri dell'Energia dei Paesi firmatari ed è presieduto, per un anno, a turno da ciascun partecipante. I membri del-

un gruppo permanente ad alto livello con compiti di preparazione e monitoraggio della regolazione[53], e ad un *forum* con funzioni di impulso ed elaborazione di proposte per l'integrazione dei mercati[54].

Gli accordi sub-regionali, qualunque sia la loro natura, sono comunque accomunati dalla previsione, al loro interno, di una clausola di collegamento istituzionale fra i diversi organismi e gruppi di lavoro istituiti presso la Remep. L'accordo Maghreb, infatti, stabilisce che il segretariato del Consiglio, del gruppo permanente e del *forum* sia assicurato dalla piattaforma di Roma, così come, nelle due dichiarazioni (accordi Nabucco e Mashrek), è previsto che i rispettivi *working groups* debbano lavorare nell'ambito della nuova struttura di supporto logistico.

4.3. *I piani di azione nell'ambito della politica di prossimità*

Come riconosciuto dalla Conferenza dei ministri degli Esteri euromediterranei, tenutasi a Barcellona nel 2005, al raggiungimento degli obiettivi che l'Eu e i Ptm si sono prefissati per il 2010 in materia energetica contribuiranno, accanto agli Accordi di associazione e al programma di lavoro che ha definito le basi per la cooperazione nel prossimo quinquennio, anche i piani di azione della politica europea di prossimità.

I piani di azione sono approntati dalla Commissione, sulla base di Rapporti nazionali che esaminano la situazione economica, giuridica e politica dei singoli Stati e i progressi compiuti nel processo di cooperazione[55]. La Commissione propone un piano di azione per il Paese in-

---

la Commissione sono invitati a prendere parte alle sue riunioni che si tengono con cadenza almeno annuale.

[53] Il gruppo permanente ad alto livello è composto dai rappresentanti dei ministri dell'energia dei Paesi partecipanti e dal commissario europeo competente per l'energia. Si riunisce ogni qualvolta sia necessario, su iniziativa di uno dei Paesi partecipanti o della Commissione.

[54] Il *Forum*, che si riunisce almeno due volte all'anno, è composto, oltre che dai rappresentanti dei governi dei Paesi firmatari e della Commissione, dai regolatori del settore e dai gestori delle reti energetiche. Alle riunioni sono invitati a partecipare anche i rappresentanti delle principali organizzazioni del settore (delle industrie, dei consumatori, delle associazioni internazionali o europee dei gestori, etc.).

[55] Fino ad oggi sono stati presentati i rapporti nazionali di Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Autorità palestinese, Tunisia, Ucraina, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Egitto e Libano, ma non è stato ancora adottato alcun Piano di azione. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, "Politica europea di prossimità. Raccomandazioni per l'Armenia, l'Azerbaigian, la Georgia, l'Egitto e il Libano, 2 marzo 2005, n. 72 def.

teressato, dopo una fase di consultazione con quest'ultimo e con gli Stati membri. Il piano viene quindi trasmesso al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, sottoposto al Consiglio dell'Unione europea (Affari generali e relazioni esterne) e approvato congiuntamente dall'Ue e dal Paese interessato, nell'ambito dei rispettivi consigli di cooperazione o associazione[56]. Ha una durata minima di tre anni e può essere rinnovato di comune accordo.

In esso si definiscono delle priorità concrete in ciascuna materia oggetto dell'accordo di associazione, che costituisce la base giuridica delle azioni da intraprendersi. Il piano, quindi, deve avere un carattere esaustivo e definire un numero limitato e verificabile di priorità essenziali, favorendo, ove necessario, la cooperazione sub-regionale. Pertanto, le priorità devono essere formulate nella maniera più precisa e specifica possibile, al fine di permettere il controllo successivo sulla realizzazione effettiva degli impegni presi dalle parti. Spetterà agli organi istituiti dagli Accordi di associazione (o eventualmente a dei sotto-comitati istituiti nel loro ambito) gestirne e monitorarne l'avanzamento. La Commissione, poi, redigerà un rapporto periodico sullo stato di avanzamento del piano e sulle azioni che necessitano di sforzi ulteriori per essere realizzate, alla luce del quale sarà valutata la possibilità di offrire un nuovo quadro giuridico più ampio e integrato alle relazioni fra l'Ue e lo Stato *partner*, sotto forma di un Accordo europeo di vicinato, che andrebbe a sostituire il precedente Accordo di associazione[57].

I piani di azione, dunque, muovendosi nell'ambito delle strutture esistenti (comitati, sotto-comitati, *fora*, etc.), andranno, almeno in questa prima fase, a integrare gli accordi di associazione vigenti fra l'Ue e i singoli Ptm, stabilendo le azioni concrete da affrontare nei prossimi anni, secondo principi di collaborazione nel riconoscimento degli interessi reciproci e dei valori condivisi, differenziazione nell'individuazione delle priorità concordate e efficacia del monitoraggio congiunto sull'avanzamento del piano.

Nel campo dell'energia, per esempio, la proposta di piano di azione per la Giordania, presentata dalla Commissione, oltre a declinare gli obiettivi generali dell'accordo di associazione in azioni speci-

[56] L'approvazione del piano si presenta sotto forma di proposta della Commissione per una decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri in seno al consiglio di associazione interessato in ordine all'adozione di una raccomandazione per l'applicazione del piano in questione (cfr. Comunicazione della Commissione, "Sulle proposte della Commissione in favore dei piani di azione nel quadro della politica europea di prossimità", 9 dicembre 2004, n. 795 def.).

[57] Cfr. COM (2004) 795 def.

fiche settoriali[58], promuove anche il processo di cooperazione sub-regionale in atto fra gli Stati mediterranei che sono parte dell'accordo Euro-Mashrek[59].

5. Bilancio e prospettive

La realizzazione di una zona di libero scambio, quale obiettivo finale della *partnership* economico-finanziaria, passa quindi attraverso la graduale implementazione di una politica energetica euromediterranea. Rispetto alla struttura «piuttosto leggera»[60] messa in atto dal processo di Barcellona (specialmente se confrontata con i modelli di cooperazione istituzionale tra Ue e altre realtà geopolitiche), la ricostruzione dei rapporti di partenariato energetico ha evidenziato alcune caratteristiche dell'apparato istituzionale e della regolazione di settore, che vanno nella direzione opposta.

La regolazione del settore ha trovato il proprio sbocco negli accordi sub-regionali (e in futuro troverà sempre più spazio nei piani nazionali di vicinato), che hanno aperto nuove prospettive al processo di cooperazione: simili strumenti, in effetti, valorizzando la dimensione locale e il ruolo dei *partners* mediterranei, rispetto a quello di «*partner* direttore» svolto dall'Ue[61], consentono ai primi di regolare in maniera più flessibile modi e tempi del processo di integrazione dei mercati, per adattarlo più efficacemente ai differenti contesti nazionali. La cooperazione energetica, inoltre, si è giovata di un apparato istituzionale che si evoluto più che in altri settori della *partnership* euromediterranea, articolandosi su tre differenti livelli: Conferenza interministeriale, con compiti di *decision making*, *Forum* dell'energia, per l'elaborazione e il monitoraggio della regolazione, e Remep, quale organismo di supporto logistico e segretariato permanente.

---

[58] I punti 52-55 dedicati all'energia individuano per ogni obiettivo generale dell'Accordo di associazione azioni particolareggiate sia nel breve che nel lungo periodo. Ad esempio nel punto 52 per l'obiettivo "*Take steps to adopt an updated overall energy policy converging towards EU energy policy objectives*", sono elencate cinque azioni: "*-Update and take steps to adopt, by appropriate instance, the current energy policy document. -Gradual harmonization of the Jordanian statistical and data registration systems in the energy sector with EU standards. -Modernise and develop the Nuclear Energy Commission. -Strengthen and develop the capacity of the Natural Resources Authority*". E nel medio termine: "*-Implementation of an updated overall energy policy converging towards EU energy policy objectives. -Further develop EU-Jordan energy policy dialogue and cooperation*".

[59] Cfr. punto 53.

[60] Cfr. A. de Guttry, *Possibili scenari di evoluzione istituzionale del partenariato euro-mediterraneo*, in Aa.Vv., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, cit., p. 63 ss., spec. p. 80.

[61] V. E. Chiti, *Il partenariato euro-mediterraneo*, cit., p. 12.

Le riforme che i Ptm dovranno attuare in vista della creazione di un mercato energetico integrato con quello interno dell'Ue, però, sono ancora enormi. L'*acquis communautaire*, cui i *partners* mediterranei dovranno far tendere i propri ordinamenti giuridici, si è sviluppato notevolmente negli ultimi anni, specialmente a seguito dell'approvazione delle nuove direttive in materia di elettricità[62] e gas[63], del regolamento sulle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas[64], e dell'entrata in vigore della direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili[65]. Ai provvedimenti in materia, poi, si aggiunge tutta la corposa normativa europea che investe i settori contigui, come quello ambientale, e si riflette sulle politiche energetiche, talora in maniera significativa.

Gli ostacoli strutturali per i Ptm sono pertanto notevoli: si può dire anzi che ogni aspetto della disciplina di apertura dei mercati dell'elettricità e del gas imponga riforme sostanziali a livello nazionale, affinché si realizzino «condizioni omogenee, in termini di apertura del mercato, concorrenza equa, protezione ambientale e sicurezza»[66]. Se si considera che l'attuazione di tali riforme ha incontrato (ed incontra tuttora) forti resistenze negli stessi Stati membri, la sfida per i Ptm sarà certamente assai più ardua da affrontare per centrare gli obiettivi sanciti dalla Dichiarazione di Barcellona per il 2010. I progressi più incisivi, allora, dovranno essere compiuti innanzitutto a livello sub-regionale, sia rispetto alla collaborazione istituzionale, sia rispetto alla costruzione di infrastrutture fra i Paesi delle due grandi regioni mediterranee sud-orientali (Maghreb e Mashrek): a tale riguardo, la connessione degli operatori di sistema di molti Ptm alla *Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity*-Ucte e la sincronizzazione delle loro reti energetiche con gli standard internazionali faciliterà l'interconnessione dei sistemi dei Ptm fra loro e con l'Ue[67]. Se gli

[62] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, in *G.U.C.E.* 15 luglio 2003, n. L 176, p. 37 ss.

[63] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 giugno 2003, n. 2003/55/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE, in *G.U.C.E.* 15 luglio 2003, n. L 176, p. 57 ss.

[64] Approvato dal Consiglio il 12 luglio 2005.

[65] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, in *G.U.C.E.* 27 ottobre 2001, n. L 283.

[66] COM (2003) 262 def., "Sullo sviluppo della politica energetica per l'Unione europea ampliata con i Paesi vicini e partner", par. 1.1.

[67] La rete maghrebina è già sincronizzata con l'Ucte; Libia, Egitto, Giordania e Siria sono stati interconnessi dal 2001; l'interconnessione fra Tunisia e Libia è in fase di sperimentazione.

sforzi della cooperazione dovranno puntare su un maggiore sviluppo della dimensione sub-regionale di integrazione, tuttavia più attenzione dovrà essere posta anche sulle possibilità offerte dai meccanismi di *mutual learning* e di reciproco aiuto fra i Ptm.

Il nuovo corso della cooperazione, avviato in occasione del *Summit* per i dieci anni del partenariato euromediterraneo e caratterizzato dall'integrazione degli strumenti della politica europea di prossimità nel processo di Barcellona, si muove in tale direzione: da un lato, valorizza ulteriormente la dimensione sub-regionale della *partnership* energetica; dall'altro, continuerà a basarsi principalmente sui meccanismi di coordinamento e sui programmi di sostegno già esistenti, evitando così di aumentare ancora la complessità dell'assetto istituzionale. Perché il processo di cooperazione possa portare i frutti sperati, però, occorrerà rafforzare gli organismi di *governance* definiti nell'ambito degli accordi di associazione e di quelli sub-regionali di settore.

AFRICA

Rivista trimestrale di studi e documentazione
dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente

Direttore: GIANLUIGI ROSSI
Anno LX - N. 3-4 - sett.-dic. 2005

ARTICOLI
- *L'amministrazione della giustizia nella zona internazionale a Tangeri (1923-1957)* - Francesco Tamburini
- *Fonti orali, trascrizioni, 'costruzioni': un manoscritto inedito sulla cronologia del regno di Porto Novo (Hogbonu)* - Rosario Giordano
- *Political and Social Implications of Witchcraft and Legitimacy in South Africa* - Michela Zaffira Neri Ganis
- *Ricordo di Aldo Caioli* - Cristiana Fiamingo
- *Ricordo di Richard Gray (1929-2005)* - Irma Taddia

NOTE E TESTIMONIANZE
- *Riflessioni sul processo di democratizzazione nell'Egitto moderno e contemporaneo* (Alessandra Marchi); *Trasformazioni dell'istituzione matrimoniale presso i Kikuyu del Kenya* (Giulia Scalettaris); *«Je vais chercher le prix de condiments»* (Cristiana Panella); *Archéologie et actualité dans l'extrême-nord camerounais* (Alain Marliac); *The IsIAO Archaeological Project in the El Salha Area* (D. Usai - S. Salvatori) *Economics of Health Care Financing Mechanism in Nigeria* (Nwabueze H. Achime); *Il trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'agricoltura e l'alimentazione* (Simonetta Sarè); *La riscoperta delle culture di Nubia* (Luisa Bongrani); *Before Meroe* (Isabella Caneva); *Il Museo nazionale di Khartoum* (Eugenio Fantusati); *Musawwarat in Focus* (Jaffar Mirghani); *The Mesolithic and Neolithic Periods in the Sudanese Nile Valley* (Donatella Usai).
- RECENSIONI