



Istituto Pugliese di
Ricerche Economiche e
Sociali

Giuseppe Morgese

La strategia macroregionale adriatico-ionica

estratto da

Rapporto Puglia 2015

CACUCCI  EDITORE
BARI

IPRES
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Rapporto Puglia 2015

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2015 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

15.

La strategia macroregionale adriatico-ionica

Sommario: 1. Introduzione. Cenni alla cooperazione territoriale in Europa; 2. Le strategie macroregionali dell'Unione europea; 3. La strategia adriatico-ionica (EUSAIR): evoluzione storica e caratteri generali; 4. *Segue:* i pilastri della strategia e le risorse utilizzabili; 5. *Segue:* la *governance* della macroregione; 6. Conclusioni.

1. *Introduzione. Cenni alla cooperazione territoriale in Europa*

Il presente contributo ha a oggetto la disciplina della strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region* o EUSAIR). Essa rappresenta una delle quattro strategie macroregionali sinora adottate dall'Unione europea, quale espressione della più ampia politica di coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, come vedremo, la strategia in oggetto intende promuovere la prosperità e l'integrazione tra Paesi membri dell'UE e Paesi terzi che si affacciano sui mari Adriatico e Ionio, per dare risposta ad alcune problematiche comuni di carattere sociale, economico e ambientale.

L'EUSAIR interessa da vicino la Puglia perché il suo territorio si affaccia sia sull'Adriatico che sullo Ionio, e dunque è "naturalmente" interessato da azioni e progetti intrapresi nel quadro della strategia: per tale ragione, l'Ente regionale pugliese è stato coinvolto nel relativo processo di creazione e ora concorre alla sua attuazione.

Si ricorda che la cooperazione transeuropea tra enti territoriali¹ è nata e si è inizialmente sviluppata in assenza di un quadro normativo *ad hoc*, al fine di sopperire in qualche modo all'originaria "indifferenza" degli Stati e delle principali organizzazioni regionali (Consiglio d'Europa e Comunità, poi Unione, europea) in materia². L'intento di incentivare tale cooperazione ha portato, tra l'altro, alla creazione di associazioni quali il *Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa* (CCRE), formata da enti locali e regionali dell'area geografica europea, nel 1951³; la *Comunità di lavoro delle regioni europee di confine* (AGEG),

¹ Secondo lo studio del Comitato delle Regioni, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, 2002, reperibile *online*, p. 31, questa espressione sintetizza "tutte le attività di cooperazione internazionale cui partecipano gli enti locali e regionali in Europa". Essa ci pare idonea a definire il fenomeno nei suoi caratteri generalissimi, anche in considerazione della perdurante "confusione" derivante dall'uso di differenti terminologie per descrivere gli stessi fenomeni. In argomento Perkmann 2003 e Isaza Querini 2014, p. 9 ss.

² In argomento Condorelli, Salerno 1986, *passim*, e Vellano 2014, p. 19 ss.

³ Il CCRE opera nel territorio pugliese per il tramite della sua Sezione italiana (AICCRE) e pugliese (AICCRE Puglia).



nel 1971; la *Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime d'Europa* (CRPME) creata nel 1973⁴; e l'*Assemblea (già Consiglio) delle Regioni d'Europa* (ARE) del 1985⁵.

Quanto al Consiglio d'Europa⁶, la prima azione in materia si è avuta con l'istituzione nel 1957 della *Conferenza dei poteri locali*, rinominata nel 1994 *Congresso dei poteri locali e regionali* (CPLRE), organo rappresentativo degli enti territoriali dei 47 Stati parte con l'incarico di vigilare sul rispetto della democrazia territoriale e sul rafforzamento dell'autonomia locale e regionale⁷. Soprattutto, il Consiglio d'Europa ha promosso la stipulazione della *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali*, firmata a Madrid il 21 maggio 1980⁸. La redazione di questo strumento internazionale, accompagnato dai suoi tre protocolli⁹, pur con i suoi limiti¹⁰ anche applicativi interni¹¹, è stata di stimolo per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera¹² tra tali enti attraverso la conclusione di accordi e intese da parte dei rispettivi Stati.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 non recava norme dedicate alla cooperazione territoriale. A tale mancanza si è cercato di ovviare mediante la riconduzione di simili iniziative nel quadro della *politica regionale europea*, in tal modo favorendo il sostegno finanziario per mezzo dei fondi strutturali (*in primis* del Fondo europeo di sviluppo regionale o FESR)¹³. Quest'ultimo ha consentito, a partire dalla programmazione 1989-1993, di avviare misure specifiche quali il Programma di iniziativa comunitaria destinata alle aree di confine (INTERREG), avente lo scopo di supportare la cooperazione tra le zone frontaliere interne ed esterne della Comunità¹⁴. Il

⁴ Essa raggruppa 156 regioni, quasi tutte costiere, e si propone di dar forza alle esigenze e agli interessi dei propri membri in tutte le politiche a forte impatto territoriale di governi e istituzioni europee.

⁵ *Amplius* Vellano 2014, p. 12 ss.

⁶ Organizzazione internazionale diversa dalla (Comunità e poi dalla) Unione europea. Essa è stata creata con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949 con l'obiettivo di promuovere i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto. Attualmente conta 47 Stati parte.

⁷ Il CPLRE è composto dalla Camera dei poteri locali e dalla Camera delle regioni (di cui fa parte anche la Regione Puglia). Comprende 318 membri titolari e 318 supplenti, tutti titolari di cariche elettive, che svolgono le proprie attività all'interno di tre commissioni (di monitoraggio; per la *governance*; e sulle questioni di attualità). Tra le iniziative della Conferenza istituita nel 1957 si segnala l'adozione della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata ed eseguita in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439.

⁸ La Convenzione-quadro è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. Attualmente vincola 38 Stati parte del Consiglio d'Europa, mentre altri 3 Stati l'hanno sottoscritta ma non ratificata. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a Condorelli, Salerno 1986, p. 393 ss.; Frigo 2006; Caporale 2007, p. 42 ss.; Strazzari 2011, p. 157 ss.; e Vellano 2014, p. 43 ss.

⁹ Si tratta del Protocollo addizionale (Strasburgo, 9 novembre 1995: è stato ratificato dal 24 Stati, mentre altri 5 Stati ne hanno solo firmato il testo), del Protocollo n. 2 relativo alla cooperazione interterritoriale (Strasburgo, 5 maggio 1998, ratificato da 23 Stati parte e solamente sottoscritto da altri 4 Stati) e del Protocollo n. 3 sui Gruppi euroregionali di cooperazione (GEC) (Utrecht, 16 novembre 2009, in vigore per soli 6 Stati; altri 7 non hanno fatto seguire la ratifica alla firma).

¹⁰ Puntualmente sottolineati già da Condorelli, Salerno 1986, p. 402 ss.

¹¹ Sull'attuazione in Italia v. Allegri 2009, p. 218 ss.

¹² S'intende per tale, secondo l'art. 2 della Convenzione, "ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine".

¹³ Cfr. Di Stefano 2008, p. 751 ss.

¹⁴ Come ricorda Strazzari 2011, p. 170, la qualificazione dell'INTERREG come programma "di iniziativa comunitaria" ha permesso alla Commissione di esercitare un controllo maggiore sulle aree

“successo” di questa prima forma di cooperazione regionale ha condotto all’approvazione dei programmi INTERREG II (1994-1999) e INTERREG III (2000-2006)¹⁵. Con il ciclo di programmazione 2007-2013, l’esperienza INTERREG è stata convogliata nella più ampia *Cooperazione territoriale europea* (CTE), che oggi giorno rappresenta uno dei due obiettivi della programmazione 2014-2020¹⁶.

Il sostegno delle misure dirette a favorire la CTE si qualifica come una delle modalità con cui l’Unione europea promuove la *coesione economica, sociale e territoriale* (art. 3, par. 3, co. 3, TUE) il cui rafforzamento, ai sensi dell’art. 174 TFUE, permette di realizzare “uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione” e, in particolare, la riduzione del “divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni [e del] ritardo delle regioni meno favorite”¹⁷.

La CTE, dotata di autonoma disciplina, consente lo sviluppo di progetti di collaborazione e investimento congiunto tra entità pubbliche (e talvolta private) situate in diversi Paesi, contribuendo all’eliminazione degli ostacoli alle frontiere nazionali e alla promozione della cooperazione regionale europea. Essa si articola in *cooperazione transfrontaliera* fra regioni limitrofe¹⁸, *cooperazione transnazionale* su aree più ampie¹⁹ e *cooperazione interregionale* diretta a tutti gli Stati membri²⁰. Il regolamento UE n. 1299/2013²¹ contiene le disposizioni rilevanti quanto all’ambito di applicazione, all’estensione geografica, alle risorse disponibili²², al principio della concentrazione tematica e alle priorità di investimento, alla programmazione, sorveglianza e valutazione, all’assistenza tecnica, all’ammissibilità, alla gestione, al controllo e alla designazione, alla partecipazione di Stati terzi nonché alla gestione finanziaria.

2. Le strategie macroregionali dell’Unione europea

Per raggiungere gli obiettivi della CTE (e quindi della coesione economica, sociale e territoriale), l’Unione europea ha di recente avviato le strategie macroregionali, in modo

di intervento e sulle regole procedurali rispetto a quello disposto sui fondi strutturali.

¹⁵ Sul programma INTERREG III v. Lazzaro 2003, p. 326 ss.

¹⁶ In altri termini, la cooperazione territoriale è stata ricondotta alla logica dei fondi strutturali, abbandonando quella dell’iniziativa comunitaria. Sulla programmazione per gli anni 2014-2020, che tiene conto della c.d. Strategia Europa 2020 improntata a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, v. Di Stefano 2014, p. 422 ss.; Luchena 2014, p. 582 ss.; e Vellano 2014, p. 113 ss.

¹⁷ Sulla politica di coesione v., anteriormente al Trattato di Lisbona, Di Stefano 2008; successivamente, Di Stefano 2014, *passim*, e Vellano 2014, p. 85 ss.

¹⁸ Che ha l’obiettivo di promuovere uno sviluppo integrato fra regioni aventi una frontiera marittima o terrestre in comune tra due o più Stati membri o tra uno Stato membro e un determinato Paese terzo.

¹⁹ Coinvolge autorità nazionali, regionali e locali non necessariamente finitime.

²⁰ Quest’ultima ha la finalità di aumentare la coesione tramite lo scambio di esperienze, l’individuazione e la diffusione di buone prassi.

²¹ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all’obiettivo di cooperazione territoriale europea, in *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 259 ss.

²² La dotazione finanziaria per l’obiettivo CTE ammonta al 2,75% delle risorse totali disponibili per gli impegni di bilancio del FESR, del FSE e del Fondo di coesione: si tratta di 8.948.259.330 euro, ripartiti per le tre componenti della cooperazione transfrontaliera (6.626.631.760 euro), transnazionale (1.821.627.570 euro) e interregionale (500.000.000 euro).



da fornire “una risposta coordinata ai problemi che possono essere gestiti meglio insieme che separatamente”²³ anche nell’ottica del rafforzamento del partenariato territoriale operato nell’ultimo ciclo di programmazione dei fondi europei²⁴.

Queste strategie rappresentano la “frontiera avanzata” della cooperazione territoriale dell’UE (in particolar modo nella programmazione 2014-2020), in quanto mirano a evitare la dispersione delle risorse per concentrarle nella risoluzione di alcune problematiche comuni ai territori di più Stati²⁵. Così, le macroregioni apportano *valore aggiunto* rispetto alle azioni messe in campo dagli attori nazionali e regionali singolarmente considerati. Si potrebbe addirittura parlare di “macroregionalizzazione” della politica di coesione UE, intendendo con ciò il ricorso sempre più ampio, da parte dell’Unione, all’approccio macroregionale per l’individuazione di problemi e soluzioni propri della coesione territoriale²⁶.

La prima in ordine di tempo è stata la strategia per la regione del mar Baltico (*European Union Strategy for the Baltic Sea Region* o EUSBSR), adottata nel 2009 per affrontare collettivamente il problema del degrado ambientale del Baltico nonché le sfide e le opportunità della regione²⁷. Successivamente sono state avviate la strategia per la regione danubiana (*EU Strategy for the Danube Region* o EUSDR) nel giugno 2011²⁸, quella per la regione adriatico-ionica nel giugno 2014²⁹ – oggetto di questo lavoro – e quella per la regione alpina (*EU Strategy for the Alpine Region* o EUSALP) nel luglio 2015³⁰. Sono ancora in fase di studio, invece, le strategie macroregionali per l’arco atlantico, per il Mediterraneo, per il mare del Nord, per la regione dei Carpazi e per il mar Nero³¹.

I concetti di *macroregione* e di *strategia macroregionale*, già presenti nella letteratura scientifica³², sono stati utilizzati per la prima volta dall’Unione europea per rispondere alle esigenze di una specifica area geografica (quella del mar Baltico) e hanno poi assunto un significato più generale. Nel documento sulla strategia EUSBSR, infatti, si faceva leva sull’esistenza di problematiche comuni tali da giustificare il ricorso a “una strategia regionale multisettoriale integrata”³³. In un documento del settembre 2009, la macrore-

²³ In questi termini si esprime la relazione della Commissione del 27 giugno 2013 sul valore aggiunto delle strategie macroregionali, COM (2013) 468 def., p. 2.

²⁴ Sul partenariato territoriale – inteso come diretto coinvolgimento delle entità sub-statali pubbliche e private nelle scelte di gestione dei fondi strutturali – si rinvia a Di Stefano 2014, *passim*. V. in particolare il Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei, in *GUUE* L 74 del 14 marzo 2014, p. 1 ss.

²⁵ In questo senso Strazzari 2011, pp. 174-175.

²⁶ Così Schuh et al. 2015, p. 20.

²⁷ Comunicazione della Commissione, del 10 giugno 2009, relativa alla strategia dell’Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248 def.

²⁸ Comunicazione della Commissione, dell’8 dicembre 2010, Strategia dell’Unione europea per la Regione Danubiana, COM (2010) 715 def.

²⁹ Comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2014, relativa alla strategia dell’Unione europea per la regione adriatica e ionica, COM (2014) 357 def.

³⁰ Comunicazione della Commissione, del 28 luglio 2015, Una Strategia dell’Unione europea per la Regione Alpina, COM (2015) 366 def.

³¹ Per alcune indicazioni su queste strategie non ancora adottate v. Schuh et al. 2015, p. 36 ss.

³² V. i riferimenti in Dubois et al. 2009, p. 17 ss.

³³ La macroregione, quindi, si qualifica come “uno spazio costituito da una serie di regioni amministrative, le quali presentano tuttavia sufficienti problematiche comuni da giustificare

gione viene definita, in senso analogo, “an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges”³⁴. La nozione di strategia macroregionale contenuta nell’art. 2 del regolamento UE n. 1303/2013³⁵ è più specifica, in quanto indica un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi SIE tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un’area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.

La definizione appena riportata rende evidente, anzitutto, la *strumentalità* delle strategie macroregionali rispetto al rafforzamento della politica di coesione (soprattutto) territoriale³⁶, iscrivendosi nel quadro delle iniziative di cooperazione³⁷ per la risoluzione di problematiche comuni. In particolare, le strategie macroregionali si giustificano nella misura in cui apportano un *valore aggiunto* in termini di *maggiore integrazione* delle azioni e delle risorse, mediante l’attivazione di strutture cooperative concentrate sui settori e sotto-settori prioritari³⁸. In ciascun settore la *leadership* politica è esercitata dagli Stati coadiuvati dalla Commissione, che assume un ruolo generale di indirizzo e controllo³⁹.

Le macroregioni si qualificano come “*soft policy spaces*”⁴⁰ – in contrapposizione ad altre forme “istituzionalizzate” di cooperazione regionale – fondati sul criterio della *funzionalità*. Esse si propongono, infatti, di integrare gli sforzi delle autorità statali e sub-statali per avviare iniziative comuni in determinati macro-settori (definiti “pilastri” od “obiettivi”) la cui dimensione può variare in considerazione dei problemi da risolvere, della zona geografica interessata, delle risorse a disposizione e dei soggetti partecipanti. Per la costruzione delle macroregioni, dunque, non rilevano considerazioni di rigido ordine territoriale, amministrativo o finanziario⁴¹.

l’adozione di un approccio strategico unico” (COM (2009) 248 def., p. 6). La strategia macroregionale fornisce “un quadro integrato che consent[er] all’Unione europea e agli Stati membri, grazie al coordinamento delle politiche pertinenti, di identificare i bisogni e di rispondervi utilizzando le risorse disponibili [affinché il territorio interessato possa] usufruire di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo socioeconomico ottimale” (*ivi*, p. 5).

³⁴ Cfr. il documento di lavoro della Commissione, *Macro-regional strategies in the European Union*, 1° settembre 2009, reperibile *online*.

³⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *GUUE L 347* del 20 dicembre 2013, p. 320 ss. Sulle caratteristiche di questo regolamento, v. *amplius* Di Stefano 2014, p. 424 ss.

³⁶ Conforme Berionni 2012, p. 731.

³⁷ Il considerando n. 17 del regolamento 1299/2013, infatti, ricorda che la CTE dovrebbe fornire priorità di intervento per perseguire, tra l’altro, “lo sviluppo e il coordinamento delle strategie macroregionali”.

³⁸ V. anche le considerazioni di Stocchiero 2010, p. 5.

³⁹ Così il documento COM (2013) 468 def., p. 4.

⁴⁰ V. Schuh et al. 2015, p. 20.

⁴¹ In questo senso Berionni 2012, p. 733; Bandera 2014, p. 1; e Bianchi 2014, p. 2.



Il carattere *soft* e funzionalmente orientato delle macroregioni è ben espresso dalla c.d. *regola dei tre no*: ogni strategia non deve comportare nuovi fondi, nuova normativa o nuove istituzioni⁴². Dal primo punto di vista, le quattro macroregioni sinora avviate *non ricevono finanziamenti specifici* a carico del bilancio UE: piuttosto, hanno il compito di coordinare sinergicamente i fondi europei e nazionali esistenti per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla relativa strategia, oltre a poter accedere ad altre fonti di finanziamento⁴³. Sotto il secondo profilo, *non si richiede l'introduzione di una normativa specifica*, in quanto ogni strategia macroregionale si basa su un'apposita comunicazione della Commissione e sul corrispondente Piano d'azione elaborato tenendo conto dei contributi di soggetti pubblici (autorità nazionali, regionali e locali) e privati (*stakeholders*, mondo accademico, società civile). Infine, le macroregioni *non richiedono la creazione di un ulteriore livello istituzionale*, dovendo al contrario coordinare gli esistenti attori pubblici e privati: quest'ultimo aspetto è ribadito anche nel documento sul valore aggiunto delle strategie macroregionali del 2013, secondo il quale alle macroregioni si applicano i principi dell'integrazione⁴⁴, del coordinamento⁴⁵, della cooperazione⁴⁶, della *governance* multilivello⁴⁷ e della *partnership*⁴⁸.

L'approccio appena evidenziato si riflette anche nell'*assenza di un'area geografica minima o massima* per la costituzione delle macroregioni. La loro scala territoriale, infatti, dipende dalla portata dei problemi da risolvere e non da rigidi parametri relativi al numero di Stati e/o autorità regionali e locali partecipanti. Ciò implica, tra l'altro, che una stessa regione (o addirittura un intero Stato) possa far parte di più di una macroregione se condivide con i partecipanti a ciascuna di esse le relative problematiche⁴⁹. Né rileva l'appartenenza o meno di tali regioni all'Unione europea, potendo partecipare alle strategie in questione *anche i Paesi terzi* interessati dalle problematiche comuni: ciò, del resto, ha il non trascurabile effetto di incrementare la cooperazione e i rapporti interstatali anche nell'ottica di un'eventuale adesione di tali Paesi all'Unione europea⁵⁰. Sotto

⁴² *Amplius* Stocchiero 2010, p. 6 ss.

⁴³ Secondo la Commissione, vi sono due tipologie di risorse: quelle "amministrative" necessarie per la costituzione e il funzionamento della macroregione (a carico degli soggetti promotori) e quelle "operative" per la realizzazione dei progetti necessari a conseguire gli obiettivi comuni (da individuare tra i fondi europei già attivati ed, eventualmente, da altre fonti): così il documento di lavoro *Macro-regional strategies in the European Union*, punto 2.4.

⁴⁴ Secondo cui "gli obiettivi dovrebbero essere integrati negli esistenti quadri strategici (UE, regionali, nazionali o preadesione), programmi (UE, specifici per paese, di cooperazione territoriale, settoriali) e strumenti finanziari" (COM (2013) 468 def., p. 3).

⁴⁵ Per il quale "politiche, strategie e risorse finanziarie dovrebbero evitare la compartimentazione sia per quanto riguarda le politiche settoriali che i soggetti e i diversi livelli di governo" (ib.).

⁴⁶ In base a cui "sia i paesi che i settori dovrebbero cooperare in tutta la regione, sviluppando una nuova prospettiva di sviluppo regionale aperto verso l'esterno invece che rivolto all'interno" (ib.).

⁴⁷ Principio per il quale "i responsabili politici dei diversi livelli dovrebbero collaborare meglio, senza introdurre nuovi livelli di processo decisionale" (ib.).

⁴⁸ Con cui si intende che "paesi terzi e paesi dell'UE possono collaborare sulla base del reciproco interesse e del rispetto" (ib.).

⁴⁹ È il caso, ad es., di alcune regioni italiane che sono interessate sia dalla strategia adriatico-ionica che da quella alpina. Addirittura, l'intera Slovenia partecipa alla strategia del Danubio, a quella adriatico-ionica e a quella alpina.

⁵⁰ Così anche Bandera 2014, p. 2.

questo profilo, dunque, le macroregioni si qualificano come strumenti non solo della politica regionale ma anche di quella “estera” dell’Unione⁵¹.

3. La strategia adriatico-ionica (EUSAIR): evoluzione storica e caratteri generali

Passiamo adesso a esaminare la strategia macroregionale per l’area adriatico-ionica che, come si è detto, interessa da vicino la Regione Puglia.

Dal punto di vista geografico, l’EUSAIR copre una rilevante area marina, costiera e terrestre situata attorno al bacino dei mari Adriatico e Ionio. Ne fanno parte otto Stati di cui quattro membri dell’Unione europea (Italia, Slovenia, Croazia e Grecia) e quattro non membri (Albania, Serbia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina), per un totale di più di settanta milioni di abitanti. Nonostante tali Paesi, com’è noto, abbiano livelli di sviluppo socio-economico profondamente diversi tra di loro, l’area racchiude sfide e opportunità comuni che necessitano di risposte altrettanto comuni. Si noti, peraltro, che nell’area si registrano numerosi rapporti tra soggetti pubblici e privati dal carattere strutturato e, in alcuni casi, di antica data. A conferma di ciò, l’elaborazione dell’EUSAIR ha tenuto conto delle esistenti forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, alcune delle quali hanno contribuito alla redazione e stanno dando attuazione alla strategia⁵².

Ricordiamo, in primo luogo, l’*Iniziativa Adriatico-Ionica* (IAI) sulla quale l’EUSAIR dichiara di fondarsi⁵³. Essa è un’organizzazione intergovernativa nata con la Conferenza di Ancona del 19-20 maggio 2000, ha sede in quella città e attualmente comprende 8 Stati (gli stessi dell’EUSAIR). Si propone l’obiettivo di rafforzare la cooperazione per la stabilità politica ed economica della regione. L’IAI ha carattere strutturato, in quanto si compone di un Consiglio Adriatico-Ionico formato dai Ministri degli Esteri⁵⁴, di un Comitato degli alti funzionari⁵⁵ e di un Segretariato permanente⁵⁶.

Rilevante ai nostri fini è anche l’*Euroregione Adriatico-Ionica* (EAI), associazione di cooperazione transnazionale formata da regioni e autorità locali prospicienti i due mari. L’EAI è stata istituita a Pola (Croazia) il 30 giugno 2006 con lo scopo di coordinare le attività di cooperazione in cinque settori (turismo e cultura; attività produttive; ambiente e sviluppo sostenibile; pesca; infrastrutture e trasporti). Vi partecipano sette regioni italiane (compresa la Puglia), sette regioni croate, un cantone della Bosnia-Erzegovina, tre comuni montenegrini, due regioni greche e sei prefetture albanesi.

Vengono poi in evidenza l’*Iniziativa Centro Europea* (InCE), creata l’11 novembre 1989 a Budapest quale *forum* intergovernativo di cooperazione regionale che conta 18

⁵¹ Cfr. Schuh et al. 2015, p. 23.

⁵² Conforme Bellardi 2012, p. 12 ss. In generale v. anche Celotti et al. 2013 e Cugusi 2013.

⁵³ Cfr. il documento COM (2014) 357 def., p. 3. Sull’IAI v. Parlangeri 2013, p. 338 ss.

⁵⁴ Il Consiglio si riunisce una volta all’anno, ha un ruolo decisionale e la sua presidenza viene assunta a rotazione annuale da tutti gli Stati parte.

⁵⁵ Organo esecutivo che prepara i lavori del Consiglio e si riunisce almeno tre volte l’anno.

⁵⁶ Di cui l’IAI si è dotata nel giugno 2008 con il compito principale di coordinare e implementare i progetti di cooperazione.



Paesi membri⁵⁷; il *Consiglio di Cooperazione Regionale* (CCR), istituito nel febbraio 2008⁵⁸ con il compito di sostenere la cooperazione tra i Paesi dell'Europa sud-orientale; il *Forum delle Camere di commercio dell'Adriatico e dello Ionio* (AIC), rete transnazionale *non-profit* istituita nel 2001 al fine di potenziare la collaborazione socio-economica tra le Camere di commercio dei Paesi che si affacciano sul bacino (Italia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Slovenia, Grecia ed Albania); il *Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio*, associazione nata con la Carta di Ancona del 30 aprile 1999: esso riunisce le città costiere degli stessi membri dell'AIC con l'obiettivo di supportare la loro integrazione economica, sociale, ambientale e culturale; e l'*UNIADRION*, rete virtuale nata nel quadro dell'IAI e composta da trentotto Università, che si propone di rafforzare la collaborazione permanente tra atenei e centri di ricerca nell'area adriatico-ionica.

Infine, rammentiamo che l'EUSAIR si giova dell'importante contributo del *Gruppo interregionale adriatico-ionico*, creato nel gennaio 2013 all'interno del Comitato delle Regioni. Esso rappresenta un luogo qualificato per lo scambio di opinioni, informazioni e *best practices* tra tutti i soggetti interessati alla strategia.

Lelaborazione dell'EUSAIR ha seguito un *iter* simile a quello adottato per le strategie del Baltico e del Danubio. La richiesta di riconoscimento della strategia all'Unione europea, infatti, è stata avanzata durante la riunione dei Ministri degli Esteri degli otto Stati dell'IAI del 5 maggio 2010 ad Ancona. Il lavoro diplomatico dei partecipanti (tra cui spicca quello dell'Italia) ha permesso di raggiungere il consenso di tutti gli Stati membri UE nella riunione del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012, in cui si è dato mandato alla Commissione di presentare tale strategia entro il 2014⁵⁹. Peraltro, pochi giorni prima l'esecutivo europeo aveva presentato una strategia marittima relativa all'area in questione⁶⁰ la quale, per le tematiche trattate, è confluita nell'EUSAIR⁶¹.

Il processo di consultazione di tutti gli *stakeholders* pubblici e privati ha permesso alla Commissione di individuare, assieme agli Stati promotori, le quattro macro-aree

⁵⁷ Di cui 10 sono membri UE (Austria, Bulgaria, Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), 5 sono Paesi candidati – attuali o potenziali – a entrare nell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia) e altri 3 beneficiano di politiche di vicinato (Bielorussia, Moldova e Ucraina). L'InCE è composto da un pilastro governativo (Comitato dei coordinatori nazionali), da uno parlamentare (Assemblea parlamentare, Commissione parlamentare, Commissioni generali per gli affari politici e interni, per gli affari economici e per gli affari culturali), da uno dedicato agli affari, dal Segretariato esecutivo (con sede a Trieste) e da un Ufficio di collegamento con la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS).

⁵⁸ In sostituzione del *Patto di stabilità per l'Europa sudorientale* del 1999, forma di cooperazione regionale attraverso cui la quale gli Stati UE, la Commissione, gli altri Paesi dell'area, la Russia, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, diverse istituzioni finanziarie e organizzazioni internazionali partecipavano al consolidamento della pace e della stabilità nella regione balcanica.

⁵⁹ Conclusioni del 13 e 14 dicembre 2012, doc. EUCO 205/12, punto 26.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2012, Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio, COM (2012) 713 def.

⁶¹ La strategia marittima si proponeva di valutare le necessità e il potenziale delle attività economiche legate al mare nella regione adriatica e ionica, in tal modo rappresentando il punto di partenza per la strategia macroregionale adriatico-ionica. In specie, la strategia marittima suggeriva di agire lungo quattro pilastri: ottimizzare il potenziale dell'economia blu, rendere più sano l'ambiente marino, rendere più sicuro e protetto lo spazio marittimo, e intensificare gli sforzi a favore di una pesca responsabile e sostenibile.

caratterizzanti⁶² e di approvare nell'agosto 2013 un *discussion paper* in cui si illustravano le linee fondamentali della strategia⁶³. In proposito si sono espressi, tra gli altri, il Gruppo interregionale adriatico-ionico del Comitato delle Regioni⁶⁴ e il Comitato economico e sociale europeo⁶⁵.

I risultati della consultazione sono stati presentati durante la Conferenza di Atene del 6 e 7 febbraio 2014, all'esito della quale si è proceduto alla redazione del documento strategico e del Piano d'azione. Questa fase ha visto il coinvolgimento della Commissione (in funzione di coordinatore) e degli otto Stati promotori attraverso i Punti di contatto nazionali, i *Focal Point* di settore e gli enti regionali nei Paesi a ordinamento regionale. Merita ricordare che, a tal fine, le Regioni italiane interessate⁶⁶ hanno costituito il 24 luglio 2013, in seno alla Conferenza Regioni-Province autonome, il *Gruppo di lavoro EUSAIR/Italia*, coordinato dalla Regione Marche e strutturato attorno a sei tavoli tematici. Alla Regione Puglia è stato affidata la tematica riguardante l'incremento dell'attrattività regionale⁶⁷.

Nel giugno 2014, la Commissione ha presentato la strategia EUSAIR e il relativo Piano d'azione. Il primo documento illustra le sfide e le opportunità della regione adriatico-ionica, delinea i quattro pilastri e i due aspetti trasversali, e infine esamina le principali questioni relative alla *governance* e all'attuazione della strategia⁶⁸. Il Piano d'azione, dal canto suo, approfondisce il contenuto dei pilastri integrandoli con gli aspetti trasversali e suddividendoli in tematiche, in azioni indicative e in esempi di possibili progetti; inoltre, si indicano le fonti di finanziamento internazionali, europee, nazionali e private, evidenziando il ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI)⁶⁹.

Dopo essere stati oggetto di un parere del Comitato delle Regioni⁷⁰, il documento strategico e il Piano d'azione sono stati approvati sia dal Consiglio dei ministri dell'UE⁷¹ sia dal Consiglio europeo⁷². La prima istituzione – all'esito del rapporto del Gruppo degli amici della presidenza sulle strategie macroregionali⁷³ – ha avuto cura di sottolineare l'importanza dell'EUSAIR soprattutto nel “contribuire all'ulteriore integrazione del

⁶² Nel corso della riunione dei Punti di contatto nazionali EUSAIR del 13 giugno 2013 a Roma.

⁶³ *Discussion paper on a EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR)*, agosto 2013, reperibile *online*.

⁶⁴ *Contribution of the Committee of the Regions Adriatic and Ionian Interregion Group to the Stakeholders consultation on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, del 13 dicembre 2013.

⁶⁵ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 21 gennaio 2014, in merito alla Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) (parere esplorativo), ECO/359.

⁶⁶ Si tratta di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia e Veneto.

⁶⁷ V. i documenti recanti la posizione delle Regioni e delle Province autonome sul Piano di azione per la Strategia della macroregione adriatico-ionica del 19 dicembre 2013 (n. 13/135/CR12/C3) e del 12 giugno 2014 (n. 14/076/CR07/C3).

⁶⁸ Cfr. la comunicazione COM (2014) 357 def.

⁶⁹ V. il *Commission Staff Working Document*, del 17 giugno 2014, *Action Plan*, SWD (2014) 190 def.

⁷⁰ Parere del Comitato delle regioni, del 26 giugno 2014, Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR), in *GUUE* C 271 del 19 agosto 2014, p. 40 ss.

⁷¹ Nella sessione del Consiglio Affari Generali del 29 settembre 2014, doc. 13625/14.

⁷² Conclusioni del 24 ottobre 2014, doc. EUCO 169/14, punto 25.

⁷³ V. la nota informativa del Consiglio dal titolo *EU Macro-regional Strategies - organisation of work in the Council*, doc. 10450/14.



mercato interno e alla stabilità della regione” anche in vista del processo di adesione all’UE dei Paesi terzi coinvolti.

L’obiettivo generale di EUSAIR è quello di assicurare il benessere economico e sociale della macroregione attraverso la crescita economica, l’incremento dei posti di lavoro e il miglioramento delle capacità attrattive, competitive e connettive, al contempo preservando l’ambiente e l’equilibrio degli ecosistemi costieri e marini⁷⁴. La sua individuazione ha preso le mosse dal riconoscimento delle *sfide comuni* agli otto Paesi partecipanti, tra cui spiccano le disparità socioeconomiche⁷⁵, il *deficit* nelle infrastrutture di trasporto⁷⁶, l’inadeguatezza delle reti di energia⁷⁷, lo sfruttamento non sostenibile dell’ambiente⁷⁸, il cambiamento climatico⁷⁹ nonché problemi amministrativi (e penali)⁸⁰. A tali sfide si contrappongono le *opportunità* in termini di economia blu⁸¹, di connettività⁸², di patrimonio culturale e naturale e biodiversità⁸³, nonché di turismo⁸⁴.

Per rispondere alle sfide e cogliere le opportunità appena ricordati, l’EUSAIR concentra l’intervento dei Paesi partecipanti e degli altri soggetti pubblici e privati su quattro macro-aree interdipendenti di rilevanza strategica (economia blu, reti di trasporto ed energia, qualità ambientale, turismo sostenibile) e due trasversali (sviluppo delle capacità anche comunicative; ricerca e innovazione per il lavoro, la crescita e la competi-

⁷⁴ Doc. COM (2014) 357 def., p. 3.

⁷⁵ La Commissione rileva l’esistenza di forti disparità tra gli otto Paesi in termini sia di PIL pro-capite sia di tasso di disoccupazione, oltre che con riguardo alle differenti capacità delle imprese della regione quanto allo sfruttamento dell’economia blu.

⁷⁶ Ciò riguarda soprattutto la rete stradale e ferroviaria dei Balcani occidentali (da ristrutturare), il trasporto marittimo (da decongestionare), i tempi di attesa alle frontiere (da ridurre) e il trasporto multimodale (poco sviluppato).

⁷⁷ I problemi concernono l’interconnessione delle reti elettriche e l’incentivazione delle reti del gas per assicurare una fornitura efficiente e diversificata.

⁷⁸ Del resto, si ricorda che l’Adriatico è un sistema marino “semi-chiuso”: la profondità media dell’Adriatico del nord è di circa 50 metri, mentre le sue acque si scambiano con quelle del Mediterraneo solo ogni tre o quattro anni. Ciò comporta l’esistenza di possibili minacce agli ecosistemi derivanti da un’utilizzazione sempre più intensa delle aree marine e costiere (es. la pesca eccessiva e l’acquacoltura non ecologica); l’impatto ambientale negativo del turismo non sostenibile; un non corretto smaltimento di acque reflue, rifiuti, scarichi agricoli; l’incidenza del trasporto marittimo e delle attività costiere (porti, industrie) sulla qualità dell’aria; la caccia illegale di uccelli migratori; e il mancato completamento delle reti di aree protette.

⁷⁹ In ragione soprattutto della mancanza di strategie comuni di valutazione del rischio, di gestione del rischio di catastrofe e di strategie integrate di mitigazione e adattamento.

⁸⁰ Si evidenzia il rischio che l’approccio macroregionale sia ostacolato dalle differenti velocità di ciascun Paese nell’allineamento alla legislazione UE e nell’accesso alle fonti di finanziamento, dalla corruzione e dal crimine transfrontaliero.

⁸¹ La quale è in grado di incentivare la crescita, ad es. mediante lo sviluppo delle tecnologie blu, la produzione sostenibile dei prodotti ittici, l’innovazione nel settore delle costruzioni navali.

⁸² Per via del fatto che la rotta attraverso la macroregione risulta più “appetibile” di quella mediterraneo-atlantica per i mercantili provenienti dall’Africa e dall’Asia attraverso il canale di Suez.

⁸³ Il patrimonio naturale, culturale, storico e archeologico della regione è notevole e ne rappresenta uno dei principali punti di forza.

⁸⁴ Attività che può trarre ulteriore e sicuro beneficio dalla cooperazione sostenibile tra gli Stati partecipanti.

vità), indicando i possibili risultati da raggiungere entro il 2020⁸⁵. Ciò soddisfa due importanti requisiti per una strategia macroregionale: per un verso, risponde alla necessità di individuare “un numero limitato di obiettivi ben definiti con un insieme adeguato di indicatori per misurare i progressi compiuti”⁸⁶; per altro verso, rappresenta il valore aggiunto dell'EUSAIR rispetto alle azioni prese dagli otto Paesi singolarmente considerati in termini di coerente allineamento delle loro politiche con la visione complessiva di Europa 2020 e di più ampia stabilità geopolitica dei Balcani occidentali⁸⁷.

Come le altre macroregioni, anche quella adriatico-ionica rispetta la *regola dei tre no*. Anzitutto, il suo avvio non comporta la predisposizione di un'apposita normativa europea, risultando sufficiente il documento del 2014 e il relativo Piano d'azione: in altri termini, i Paesi partecipanti alla macroregione devono coordinare le loro azioni strategiche nel quadro delle norme europee già esistenti. Inoltre, non si prevedono fonti di finanziamento *ad hoc*: al contrario, il documento strategico del 2014 sottolinea che l'EUSAIR deve essere attuata “mobilitando e allineando i fondi nazionali ed europei pertinenti ai quattro pilastri e ai temi”, in particolare i fondi strutturali e di investimento, lo strumento di assistenza preadesione 2014-2020, alcuni fondi a gestione diretta, quelli riservati agli investimenti nei Balcani occidentali, nonché quelli della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali⁸⁸. Infine, la *governance* dell'EUSAIR non contempla l'istituzione di un ulteriore livello istituzionale su scala macroregionale (che si situi, cioè, in posizione intermedia tra gli otto Stati partecipanti e l'Unione) bensì il più semplice – ma comunque non privo di criticità – coordinamento tra gli Stati e la Commissione, che agisce da facilitatore indipendente⁸⁹.

4. Segue: i pilastri della strategia e le risorse utilizzabili

La strategia adriatico-ionica ruota attorno ai *quattro pilastri* e ai *due aspetti trasversali* individuati nella fase di consultazione. Essi sono illustrati nel documento strategico e analizzati più approfonditamente nel Piano d'azione.

Ognuno dei quattro pilastri, arricchito dagli aspetti trasversali, si articola in più *tematiche*, in *azioni indicative per tematica* e in *possibili progetti* coerenti con ciascuna azione. C'è da sottolineare, in primo luogo, che l'organizzazione appena descritta non è rigida: essa potrà essere integrata o modificata al sorgere di nuove esigenze o al raggiungimento di determinati obiettivi. In secondo luogo, i progetti contenuti nel Piano d'azione non sono esaustivi ma puramente esemplificativi: nelle intenzioni dei redattori, infatti, essi hanno lo scopo di stimolare il dialogo tra i soggetti interessati in vista di ulteriori proposte. In terzo luogo, il Piano d'azione individua i *sei criteri generali per includere nei pilastri della strategia ulteriori azioni e progetti*: questi dovrebbero affrontare specifiche priorità, soddisfare esigenze ben motivate ed essere ampiamente supportati; la loro portata o il loro impatto dovrebbero essere su scala macroregionale o quanto meno transnazionale; i progetti dovrebbero essere realistici e credibili; inoltre, progetti

⁸⁵ V. *infra*.

⁸⁶ Doc. COM (2013) 468 def., p. 10.

⁸⁷ Doc. COM (2014) 357 def., p. 3.

⁸⁸ Nelle intenzioni della Commissione, ciò dovrebbe creare un effetto-leva e attrarre finanziamenti privati.

⁸⁹ V. *infra* al par. 5.



e azioni dovrebbero basarsi sulle iniziative già in atto, prestare attenzione agli aspetti trasversali ed essere basati sulle interrelazioni con azioni e progetti di altri pilastri.

Il primo pilastro concerne la *crescita blu* ed è coordinato da Grecia e Montenegro. Esso ha lo scopo di promuovere lo sviluppo marittimo innovativo dell'area adriatico-ionica, in modo da incentivare la crescita economica sostenibile, la creazione di posti di lavoro e le opportunità imprenditoriali nell'economia blu. Le azioni relative a questo pilastro risultano ampiamente coerenti con gli obiettivi della strategia Europa 2020 su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché con quello, specifico, della strategia Crescita blu del 2012⁹⁰; esse, come si è accennato, traggono origine dalla strategia marittima adriatico-ionica del 2012⁹¹. Con l'attuazione di questo pilastro ci si ripropone, entro il 2020, di aumentare del 20% gli investimenti in ricerca nel settore delle tecnologie blu, di sviluppare piani pluriennali di gestione della pesca a livello di bacino marittimo nonché di estendere la pianificazione marittima e la gestione costiera al 100% di acque e coste di pertinenza degli Stati partecipanti.

Il pilastro si articola in tre tematiche. Quella delle *tecnologie blu* è diretta ad aumentare l'occupazione altamente qualificata e le opportunità imprenditoriali con l'incentivazione di attività di ricerca e innovazione, di sviluppo di *cluster* e di trasferimento di conoscenze pertinenti al tema e alle specificità macroregionali, nel quadro delle strategie di specializzazione intelligente dei Paesi partecipanti (e delle loro articolazioni regionali)⁹². Tra le azioni indicative, il Piano d'azione elenca quelle concernenti l'introduzione di piattaforme di ricerca, sviluppo e innovazione sulla mobilità marittima verde, sulle risorse per l'esplorazione del mare profondo, sulla biosicurezza e sulle biotecnologie blu⁹³, lo sviluppo di aggregazioni di imprese su base macroregionale per la cantieristica verde e la sperimentazione di nuovi materiali, la mobilità dei ricercatori⁹⁴, nonché un migliore accesso ai finanziamenti e lo stimolo alla creazione di *start-up* dedicate alla realizzazione di nuovi prototipi e idee⁹⁵.

La seconda tematica del primo pilastro pone l'accento sull'aumento di redditività e sostenibilità delle attività di *pesca e acquacoltura*⁹⁶. Le azioni indicative di questa tematica concernono la cooperazione scientifica sulla pesca e sugli *stock* ittici⁹⁷, la gestione

⁹⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione, del 13 settembre 2012, Crescita blu: opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo, COM (2012) 494 def.

⁹¹ COM (2012) 713 def.

⁹² Questa tematica, peraltro, è coerente con l'aspetto trasversale relativo a "ricerca e innovazione".

⁹³ Esempi di possibili progetti riguardano la costruzione di una rete di osservazione dell'alto mare nonché lo sviluppo di piattaforme di ricerca per la robotica marina, per la navigazione verde e per lo sfruttamento di microrganismi.

⁹⁴ Ad es. il progetto per la circolazione dei cervelli nell'area adriatico-ionica a fini di ricerca sulle tecnologie blu.

⁹⁵ A tal fine si propone il progetto macroregionale "Finanza blu adriatico-ionica".

⁹⁶ Essa viene interessata dall'aspetto trasversale relativo allo "sviluppo delle capacità", poiché le azioni richiedono il rafforzamento delle attività pubbliche di gestione, sorveglianza e monitoraggio; la qual cosa si dovrebbe tradurre nel miglioramento dei processi decisionali strategici legati alla crescita blu.

⁹⁷ Gli esempi progettuali riguardano l'aumento della raccolta di dati e della capacità scientifica; lo sviluppo di nuove conoscenze per ridurre al minimo i danni marittimi causati dalla pesca; una migliore condivisione dei dati sull'impatto della pesca al fine di supportare un processo decisionale fondato su esempi concreti; e la creazione di piattaforme di monitoraggio degli *stock* ittici.

sostenibile della pesca⁹⁸, la piena conformità al diritto UE in materia nonché agli *standard* e alle prassi comuni⁹⁹, una maggiore diversificazione e redditività della pesca e dell'acquacoltura¹⁰⁰, la creazione di piattaforme di ricerca e sviluppo sui prodotti ittici¹⁰¹, la promozione e il rafforzamento delle reti di istituzioni accademiche e di formazione per incrementare le competenze degli operatori ittici e dell'acquacoltura¹⁰², e infine il miglioramento della commercializzazione di tali prodotti¹⁰³.

La terza tematica, intitolata *governance e servizi marini e marittimi*, evidenzia la necessità di migliorare il coordinamento amministrativo e istituzionale delle attività di pianificazione in materia tra tutti i soggetti coinvolti, soprattutto mediante la condivisione di dati, la pianificazione condivisa e la gestione coordinata delle risorse esistenti¹⁰⁴. Azioni indicative in quest'ambito riguardano la *governance* dello spazio marittimo¹⁰⁵, l'incremento delle capacità istituzionali per armonizzare *standard* e regolamenti¹⁰⁶, lo scambio di dati e conoscenze¹⁰⁷, il miglioramento delle competenze marittime¹⁰⁸ nonché la promozione della consapevolezza e del coinvolgimento di cittadini e operatori economici in merito all'economia blu, alle nuove tecnologie, alla pesca e all'acquacoltura¹⁰⁹.

Il secondo pilastro, coordinato da Italia e Serbia, si propone di *connettere la regione*. Lo scopo è, infatti, quello di incrementare l'interconnessione delle reti di trasporto e di quelle energetiche sia nel territorio macroregionale (stanti le asimmetrie tra le reti dei Paesi già da tempo membri dell'Unione, Italia *in primis*, e quelle degli altri Stati partecipanti all'EUSAIR) sia con il resto dell'Europa. Questo pilastro è coerente con la strategia Europa 2020 nonché con quella del Sud-Est Europeo (SEE 2020); esso è interes-

⁹⁸ Un possibile progetto riguarda l'introduzione di piani pluriennali di gestione della pesca.

⁹⁹ I progetti esemplificativi concernono la conformità al diritto UE della pesca e lo sviluppo di *standard* comuni in materia di acquacoltura.

¹⁰⁰ Mediante la creazione di una rete anti-crisi per le industrie di prodotti alimentari di mare, il miglioramento e la diversificazione delle attività di pesca nonché un progetto per l'ubicazione e la gestione sostenibili delle attività di acquacoltura.

¹⁰¹ Con particolare riguardo al progetto che prevede la creazione di aggregati e capacità di trasformazione dei prodotti ittici su scala macroregionale.

¹⁰² Si ricordano i progetti per la promozione delle attività di sviluppo delle competenze nel settore e per il rafforzamento dei Centri per la produzione e la sorveglianza di sicurezza nell'acquacoltura.

¹⁰³ Il Piano d'azione individua due progetti per la promozione del gusto dei prodotti ittici adriatico-ionici e per il supporto di fiere dedicate a questi ultimi.

¹⁰⁴ Si noti che quest'ultima tematica contribuisce anche all'aspetto trasversale dello "sviluppo delle capacità", essendo idonea a rafforzare le competenze delle pubbliche amministrazioni dei Paesi coinvolti.

¹⁰⁵ Con progetti sulla *governance* marittima e sul coordinamento tra la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle coste.

¹⁰⁶ Vedi il possibile progetto sulle attività di formazione e di *networking* con l'obiettivo di incentivare la creazione di capacità e di progetti di gemellaggio tra soggetti provenienti dall'Unione europea e dai Paesi terzi sulla politica comune della pesca; e anche quello sull'addestramento e il supporto reciproco in materia di pianificazione dello spazio marittimo e di gestione integrata delle coste.

¹⁰⁷ Il Piano d'azione suggerisce la creazione di una *data cloud* macroregionale a sostegno della *governance* e dei servizi marittimi.

¹⁰⁸ Soprattutto mediante la circolazione delle c.d. "abilità marittime" attraverso reti accademiche e di formazione, eventualmente giovandosi dell'esperienza acquisita nella rete UNIADRION.

¹⁰⁹ Si riporta un possibile progetto intitolato "I cittadini che sfruttano il potenziale blu della regione".



sato anche da aspetti trasversali quali il miglioramento delle capacità istituzionali e amministrative, l'incremento delle attività di comunicazione e la ricerca a vantaggio delle PMI. Quello dell'interconnessione delle reti trasportistiche ed energetiche rappresenta, peraltro, un chiaro esempio di obiettivo che, per le sue dimensioni, può essere meglio raggiunto su scala macroregionale (se non sulla più ampia scala europea)¹¹⁰, evitando la frammentazione e le inefficienze derivanti dall'esistenza di tante reti nazionali scollegate tra loro. Entro il 2020, l'attuazione di questo pilastro dovrebbe portare, tra l'altro, al raddoppio del traffico di *containers* senza incidere sull'ambiente e alla riduzione della metà dei tempi di attesa alle frontiere regionali.

Le tre tematiche di cui si compone questo pilastro riguardano il trasporto marittimo, le connessioni intermodali con l'entroterra e le reti energetiche. Le azioni relative al *trasporto marittimo* si concentrano sull'opportunità di aggregare le attività e i servizi portuali dell'intera macroregione¹¹¹, di migliorare e armonizzare il monitoraggio e la gestione del traffico¹¹² nonché di sviluppare i porti, di ottimizzare le interfacce portuali, le infrastrutture e le procedure¹¹³. Dal canto suo, la tematica delle *connessioni intermodali con l'entroterra* comprende azioni relative allo sviluppo di una rete globale dei Balcani occidentali¹¹⁴, al miglioramento dell'accesso alle aree costiere e insulari¹¹⁵, allo sviluppo di "autostrade del mare"¹¹⁶, al rinnovamento delle reti ferroviarie, all'incenti-

¹¹⁰ Del resto, lo sviluppo e il miglioramento delle reti trans-europee è da tempo nell'agenda dell'Unione europea: in proposito si ricordano le reti di trasporto TEN-T (*Trans-European Networks - Transport*), quelle di telecomunicazioni eTEN (*Trans-European Telecommunications Networks*) e quelle di energia TEN-E (*Trans-European Energy Networks*).

¹¹¹ Il Piano d'azione propone di seguire l'esempio dell'Accordo di cooperazione NAPA: armonizzando i processi portuali attraverso un sistema comune ITS (*Intelligent Transport System*), si potrebbe attrarre il traffico merci e persone che attualmente segue rotte diverse da quelle della macroregione adriatico-ionica. Un altro possibile progetto riguarda una certificazione comune dei porti macroregionali concernente la sicurezza, la sostenibilità e l'informatizzazione.

¹¹² Ad es. stabilendo un gruppo di lavoro per semplificare l'attuale sistema *Adriatic Traffic Reporting* (ADRIREP) ed evitare duplicazioni di raccolta dati rispetto al *Vessel Traffic Monitoring & Information System* (VTMIS). Si propone altresì di creare un nuovo sistema ADRIREP (*Adriatic Reporting System*), di collegare tutti i Paesi dell'Adriatico e dello Ionio a un server MARE sub-regionale, di avviare attività di *capacity-building* (formazione, programmi di educazione, standardizzazione e interoperabilità) per migliorare l'applicazione delle prescrizioni normative internazionali e di prevedere schemi di separazione del traffico (TSS) nelle zone congestionate.

¹¹³ Tra i progetti esemplificativi si segnalano quelli diretti a migliorare le operazioni portuali mediante sistemi di ITC e nuovi servizi infrastrutturali intelligenti; all'armonizzazione dei processi portuali attraverso i citati sistemi ITS; alla creazione di un *database* accessibile sul trasporto marittimo; al supporto della connettività portuale multimodale; alla creazione di sistemi di distribuzione degli ancoraggi nei porti macroregionali (in caso di incrementi del traffico); e al miglioramento *green-oriented* di navi, macchinari e attività portuali.

¹¹⁴ Ciò, ad es., mediante progetti sullo sviluppo della pianificazione integrata delle infrastrutture, sul miglioramento dei corridoi multimodali collegati ai principali corridoi europei TEN-T e sullo sviluppo delle capacità anche comunicative relative all'applicazione delle norme internazionali sulla valutazione di impatto ambientale delle infrastrutture di trasporto ed energetiche.

¹¹⁵ Attraverso studi di fattibilità e analisi di mercato sulle connessioni marittime tra Paesi confinanti per limitare la stagionalità e individuare nuove rotte, anche promuovendo la cooperazione tra i principali soggetti coinvolti in materia.

¹¹⁶ Con particolare riferimento alla tratta compresa tra Trieste e Patrasso nonché alla possibile replicabilità del progetto *Adriamos* (che collega i porti di Venezia e Igoumenitsa).

vazione del trasporto aereo e alla semplificazione nelle procedure di attraversamento delle frontiere nazionali. Infine, la tematica delle *reti energetiche* tiene conto degli obiettivi della politica energetica dell'UE¹¹⁷ al fine di creare un mercato dell'energia realmente interconnesso: a tal proposito, viene evidenziata la necessità di migliorare le interconnessioni elettriche transfrontaliere¹¹⁸, di rendere sicuri gli approvvigionamenti di gas¹¹⁹, di assicurare il buon funzionamento del mercato elettrico¹²⁰ e di rimuovere le barriere agli investimenti transfrontalieri¹²¹.

Il terzo pilastro, coordinato da Slovenia e Bosnia-Erzegovina, affronta il tema della *qualità ambientale*. La Commissione e gli Stati partecipanti all'EUSAIR si propongono – mediante la cooperazione macroregionale e attuando la pertinente normativa ambientale UE¹²² – di migliorare le condizioni ambientali degli ecosistemi marini e costieri, di ridurre l'inquinamento marino, di compensare l'impermeabilizzazione del suolo, di abbattere l'inquinamento dell'aria e di sostenere la biodiversità, attuando gli aspetti trasversali concernenti il miglioramento delle capacità istituzionali anche comunicative e lo stimolo alle attività di ricerca e sviluppo. Tutto ciò dovrebbe concorrere al miglioramento del più generale patrimonio naturale europeo, contemplando i necessari investimenti infrastrutturali con la tutela ambientale e paesaggistica. Tra i possibili obiettivi, il documento strategico del 2014 ricorda, per un verso, quello di avviare una piattaforma comune per la raccolta dati, la ricerca e l'analisi entro la fine del 2015; per altro verso, entro il 2020, il potenziamento delle esistenti reti NATURA 2000 ed Emerald nonché l'avvio di una nuova rete di aree marine protette; per altro verso ancora, sempre entro il 2020, la riconduzione del 10% della superficie dell'Adriatico e dello Ionio nel novero delle aree marine protette.

In particolare, questo terzo pilastro è composto da due tematiche. La prima è rivolta alla *tutela dell'ambiente marino a fronte sia delle minacce alla biodiversità sia dell'inquinamento marino*: nel primo caso, le azioni indicative comprendono una migliore conoscenza della biodiversità¹²³, il miglioramento della rete delle aree marine

¹¹⁷ Basata su competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità.

¹¹⁸ Si elencano alcuni possibili progetti tra quelli contenuti nella lista dei progetti di interesse energetico comunitario del 2013.

¹¹⁹ Il Piano d'azione sottolinea l'opportunità di realizzare il TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) e il prefigurato IAP (*Ionian-Adriatic Pipeline*). In Italia il TAP ha ottenuto l'autorizzazione unica nazionale ma in Puglia (punto di approdo sul territorio italiano), alla data in cui si scrive, sconta la forte opposizione delle comunità locali e del governo regionale sulla precisa località di approdo.

¹²⁰ Mediante la creazione di un Ufficio coordinato delle aste di energia elettrica all'ingrosso.

¹²¹ In specie attraverso il coordinamento e l'allineamento di permessi e regolamenti.

¹²² A tal proposito vengono in rilievo la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in *GUUE* L 164 del 25 giugno 2008, p. 19 ss., e la recente direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, *ivi* L 257 del 28 agosto 2014, p. 135 ss. Importanti sono anche la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva "habitat"), in *GUCE* L 206 del 22 luglio 1992, p. 7 ss., e la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva "uccelli"), in *GUUE* L 20 del 26 gennaio 2010, p. 7 ss.

¹²³ Sulla base dell'esperienza dei progetti CREAM 2011-2014 (*Coordinating Research in support to application of Ecosystem Approach to Fisheries and Management advice in the Mediterranean and Black*



protette¹²⁴ e delle migliori pratiche attuate dalle autorità di gestione¹²⁵, senza dimenticare l'integrazione della pianificazione dello spazio marittimo e della gestione costiera¹²⁶; nel caso dell'inquinamento marino, si intende procedere attraverso l'implementazione di un approccio basato sul ciclo di vita per i rifiuti marini¹²⁷, il sostegno dei programmi di pulizia¹²⁸, l'elaborazione e l'attuazione di un piano congiunto di emergenza¹²⁹, l'identificazione dei punti critici¹³⁰, l'attribuzione di priorità agli investimenti nel settore della riduzione dell'inquinamento marino¹³¹ e la diminuzione dell'utilizzo dei fertilizzanti. La seconda tematica, invece, riguarda gli *habitat terrestri transnazionali e la biodiversità*: con essa si intende stimolare forme di gestione condivisa delle eco-regioni transfrontaliere¹³², incoraggiare le popolazioni sane di grandi carnivori, predisporre misure per aumentare il rispetto delle norme sulla caccia¹³³, proteggere e ripristinare le zone umide costiere e le aree carsiche¹³⁴ e porre in essere attività di sensibilizzazione sull'attuazione degli aspetti finanziari delle pratiche agricole rispettose dell'ambiente¹³⁵.

Il quarto e ultimo pilastro, coordinato da Croazia e Albania, riguarda il *turismo sostenibile* e ha la finalità di stimolare forme di turismo innovativo, sostenibile, responsabile e di qualità nell'intera macroregione. A tal fine, ci si propone di operare attraverso

Seas) e PERSEUS (*Policy-oriented marine Environmental Research for the Southern European Seas*), nonché dei progetti sugli inventari nazionali della biodiversità marina e sulla mappatura degli habitat.

¹²⁴ Soprattutto sulla scorta degli esistenti progetti ECOSEA, MediSeH e CoCoNET.

¹²⁵ Sfruttando l'esperienza acquisita nelle reti MedPAN (*Network of Managers of Marine Protected Areas in the Mediterranean*) e AdriaPAN (*Adriatic Protected Areas Network*), nonché scambiando buone prassi relative sia al contrasto e alla successiva eradicazione delle specie aliene invasive, sia alla gestione delle aree NATURA 2000.

¹²⁶ Si propone di avviare sistemi comuni di informazione geografica in materia di componenti dell'ecosistema e di usi e attività umani nonché progetti pilota per l'approccio ecosistemico sviluppato nel quadro della Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento (Barcellona, 16 febbraio 1976). Inoltre, ulteriori iniziative dovrebbero basarsi sui progetti ADRIPLAN (*ADRIatic Ionian maritime spatial PLANning*), SHAPE (*Shaping an Holistic Approach to Protect the Adriatic Environment*) e PEGASO (*People for Ecosystem-Based Governance in Assessing Sustainable Development of Ocean and Coast*).

¹²⁷ Sulla scorta dei progetti *CleanSea* e MARLISCO (*MARine Litter in Europe's Seas, Social awareness and CO-responsibility*).

¹²⁸ Sviluppando ulteriormente il progetto *Fishing for Litter* e basandosi sulle esperienze dei progetti *Guardians Of The Sea* e DEFISHGEAR (*Derelict Fishing Gear Management System in the Adriatic Region*).

¹²⁹ Partendo dal progetto HAZADR (*Strengthening common reaction capacity to fight sea pollution of oil, toxic and hazardous substances in Adriatic Sea*).

¹³⁰ In specie sulla base dell'iniziativa di Horizon 2020 sul disinquinamento del Mediterraneo.

¹³¹ Sulla scorta dell'esperienza del progetto *SURF Nature*, che si propone di migliorare le opportunità di finanziamento per la conservazione della natura e la biodiversità attraverso i fondi FESR.

¹³² Facendo tesoro dell'esperienza acquisita nei progetti avviati dall'Iniziativa per l'ambiente e la sicurezza (ENVSEC), nonché nel progetto BE-NATUR (*BETter management and implementation of NATURA 2000 sites*) e nell'iniziativa *European Green Belt*.

¹³³ Soprattutto mediante la cooperazione di tutti i Paesi volta alla implementazione congiunta dei regolamenti CITES e alla lotta al traffico illegale di specie selvatiche.

¹³⁴ Sulla scorta delle buone prassi avviate in due progetti LIFE NATURE.

¹³⁵ In base alle buone prassi sviluppate nel progetto AGRI-KNOWS e al progetto pilota innovativo del WWF intitolato *One Europe, More Nature* (OEMN), svolto nell'area Greca del Prespa Park e nelle regioni di Albania e Macedonia, con la finalità di introdurre pratiche di agricoltura ecocompatibili connesse con le esigenze ambientali dell'area.

la diversificazione di prodotti e servizi turistici, il superamento di forme di offerta turistica solamente stagionali nonché la promozione a livello mondiale del marchio turistico adriatico-ionico. Si ipotizza, entro il 2020, di aumentare del 50% gli arrivi di turisti fuori stagione e di creare cinque nuovi itinerari turistici macroregionali.

Le due tematiche che compongono questo pilastro, elaborate anche alla luce di atti e attività precedenti¹³⁶ e interessate dai due aspetti trasversali (soprattutto, per intuibili ragioni, quello della comunicazione), riguardano l'*offerta diversificata di prodotti e servizi turistici* e la *gestione del turismo sostenibile e responsabile*. Quanto al primo aspetto, il documento riconosce che patrimonio e clima macroregionali rappresentano un notevole incentivo a destagionalizzare, diversificare, migliorare e rendere sostenibile l'offerta turistica: per questo, le azioni indicative riguardano la creazione del *brand* dei prodotti e servizi turistici adriatico-ionici¹³⁷, l'iniziativa per aumentare la qualità dell'offerta di turismo sostenibile¹³⁸, la diversificazione dei settori crocieristico e nautico insieme alla valorizzazione della navigazione da diporto¹³⁹, l'introduzione di una piattaforma di ricerca e sviluppo relativa a nuovi prodotti e servizi del turismo sostenibile¹⁴⁰, l'avvio di itinerari turistici sostenibili e tematici¹⁴¹, la promozione del patrimonio culturale dell'area¹⁴², una migliore accessibilità a prodotti e servizi turistici macroregionali¹⁴³ nonché l'aggiornamento di simili prodotti¹⁴⁴.

¹³⁶ Il Piano d'azione tiene conto della Strategia Europa 2020, di due comunicazioni in materia di turismo (del 30 giugno 2010, L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - Un nuovo quadro politico per il turismo europeo, COM (2010) 352 def., e del 20 febbraio 2014, Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo, COM (2014) 86 def.) e della Strategia SEE 2020. Vengono inoltre valorizzate alcune attività svolte dal Forum AIC, dall'IAI, da UNIADRION e dal Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio.

¹³⁷ Tra i possibili progetti si ricordano la strategia del *brand* adriatico-ionico, l'identificazione e lo sviluppo di un "paniere di prodotti" macroregionali e la comunicazione della strategia di *branding*.

¹³⁸ I progetti esemplificativi riguardano la digitalizzazione della comunicazione e dell'archiviazione dei dati a disposizione dell'offerta turistica, il partenariato pubblico/privato per aumentare la qualità di tale offerta, l'impostazione di modelli per facilitare la circolazione dei turisti e l'introduzione di iniziative che migliorino il potenziale economico del turismo combinando servizi innovativi con percorsi antichi.

¹³⁹ Ciò, ad es., introducendo possibili rotte marittime alternative oppure nuovi e innovativi modelli di *business* e di logistica.

¹⁴⁰ Ad es. attraverso la creazione di una rete di centri di innovazione del turismo macroregionale, favorendo nuove opportunità economiche nelle tecnologie ambientali e sviluppando nuovi *cluster* transnazionali nel settore del turismo.

¹⁴¹ I possibili progetti si concentrano sulla mappatura e sulla promozione congiunta degli itinerari macroregionali esistenti, sullo sviluppo del turismo tematico e sull'avvio di sinergie tra tali itinerari e le comunità locali.

¹⁴² Attraverso la rete museale adriatico-ionica, una maggiore enfasi sul turismo archeologico e il supporto alle attività turistiche creative.

¹⁴³ Per esempio migliorando specifiche competenze e formazione relativi all'accessibilità nella catena dell'offerta turistica, svolgendo attività di disseminazione di buone prassi e promuovendo la macroregione adriatico-ionica quale "regione accessibile".

¹⁴⁴ Ad es. mettendo in contatto agricoltori, pescatori e i settori del turismo e dell'offerta alimentare in modo da sviluppare nuove strategie di vendita; scambiando buone prassi e trasferendo *know-how* dalla Rete europea per lo sviluppo rurale; e collegandosi con le reti di trasferimento di tecnologia e di cooperazione negli affari.



La seconda tematica, dal canto suo, sottolinea l'importanza di avviare nuove misure per lo sviluppo responsabile e sostenibile del turismo: ci si riferisce, in particolar modo, alla creazione di una rete di imprese e *clusters* per il turismo sostenibile¹⁴⁵, alla facilitazione dell'accesso ai finanziamenti da parte delle *start-up* turistiche innovative¹⁴⁶, alla promozione della macroregione nel mondo, all'ampliamento su base annuale della stagione turistica¹⁴⁷, alla formazione professionale e imprenditoriale nel settore¹⁴⁸, alla cooperazione per facilitare la circolazione turistica su base macroregionale¹⁴⁹ nonché all'azione tesa a incentivare un turismo maggiormente sostenibile e responsabile¹⁵⁰.

Per dare attuazione a questi quattro articolati pilastri, l'EUSAIR può sfruttare risorse europee e nazionali. Con riferimento alle prime, si ricordano i *fondi SIE della programmazione 2014-2020* e quelli derivanti dallo *Strumento di assistenza preadesione* (IPA) 2014-2020, meccanismo di finanziamento che l'Unione mette a disposizione dei Paesi candidati e ai Paesi potenziali candidati ad aderire all'UE. Tra i programmi di CTE finanziabili con questi due strumenti, è rilevante ai nostri fini l'INTERREG ADRION 2014-2020, approvato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015. Esso si occupa di favorire l'innovazione della *governance* e l'integrazione tra gli otto Paesi partecipanti (gli stessi dell'EUSAIR), promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale dell'area considerata. Si capisce, pertanto, come questo programma – il quale, compreso il cofinanziamento nazionale, ammonta a 118 milioni di euro – sia strutturalmente idoneo a fornire sostegno finanziario ai progetti di CTE presentati nell'ambito dei quattro pilastri dell'EUSAIR¹⁵¹.

Ancora, si possono sfruttare i *fondi a gestione diretta* della Commissione quali quelli del *Programma Horizon 2020* (per tutti i pilastri), del *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca* (per il primo pilastro), del *Meccanismo per collegare l'Europa* (per il secondo pilastro), del *Programma LIFE* (per il terzo pilastro e per gli aspetti inerenti alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici) e del *Programma COSME* per le PMI (utilizzabile nel quarto pilastro). A ciò si aggiungano i fondi per gli investimenti nei Balcani occidentali nonché quelli provenienti dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie internazionali. Potranno essere, infine, utilizzate anche le risorse del *Fondo euro-*

¹⁴⁵ Ad es. mediante la creazione di piattaforme turistiche di specializzazione intelligente, il miglioramento dell'utilizzo dei mezzi tecnologici, collaborazioni più strette con le industrie e scambi di opportunità di cooperazione tra imprese.

¹⁴⁶ Mediante, ad es., l'*Adriatic-Ionian Sustainable Tourism Financing* che può sviluppare nuove forme di incentivi e strumenti finanziari diretti a facilitare l'accesso ai capitali di avviamento e di rischio per nuove *start-up* forniti dalla BEI, dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) o da altri istituti finanziari internazionali.

¹⁴⁷ Promuovendo il turismo rurale, il turismo congressuale e d'affari e il turismo invernale.

¹⁴⁸ Attraverso l'*Adriatic-Ionian Observatory on Sustainable Tourism Skills*, iniziative di formazione per l'imprenditorialità turistica, una piattaforma di *e-learning* per la formazione delle PMI e la collaborazione col portale EURES (che contiene un'apposita sezione "*blue jobs*").

¹⁴⁹ Per esempio armonizzando le procedure per i visti d'ingresso su base macroregionale, sviluppando una patente nautica macroregionale, introducendo un set comune di standard di qualità turistica, redigendo linee guida sugli appalti pubblici "verdi" nella macroregione e avviando un Forum annuale sul turismo sostenibile adriatico-ionico.

¹⁵⁰ Ad es. attraverso una Carta adriatico-ionica contenente principi e linee guida in materia.

¹⁵¹ Così anche il rapporto sull'EUSAIR approvato dal Parlamento europeo il 28 ottobre 2015, punto 7.

peo per gli investimenti strategici (FEIS), recentemente istituito dalla Commissione nell'ambito della BEI e operativo dall'autunno del 2015.

Le risorse nazionali possono essere messe a disposizione della strategia adriatico-ionica sia mediante provvedimenti *ad hoc* sia nel quadro del cofinanziamento dei fondi SIE. In proposito, si noti che la strategia macroregionale adriatico-ionica – secondo quanto previsto dall'art. 96, par. 3, del citato regolamento 1303/2013 – è stata integrata negli Accordi di partenariato e nei relativi Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) stipulati tra la Commissione, i quattro Paesi dell'Unione partecipanti all'EUSAIR e le loro autorità regionali. Per esempio, l'Accordo di partenariato con Italia, adottato dalla Commissione il 29 ottobre 2014, contiene una specifica tabella di correlazione tra le azioni in esso previste e quelle dell'EUSAIR.

Dal canto suo il POR Puglia 2014-2020, approvato dalla Commissione il 13 agosto 2015, si preoccupa di individuare negli Assi, negli Obiettivi specifici e nelle corrispondenti azioni gli elementi di coerenza e integrazione con il Piano d'azione EUSAIR. Nell'ottica della massima integrazione, il POR Puglia intende destinare alla strategia adriatico-ionica non solo risorse derivanti dal bilancio regionale e dal cofinanziamento europeo, ma anche quelle gestite dalla Regione nel quadro dei PON tematici, dei programmi di cooperazione territoriale e di quelli a gestione diretta della Commissione.

5. Segue: la governance della macroregione

Quello della *governance* è uno degli aspetti più delicati delle strategie macroregionali¹⁵². Sin dalla strategia per il mar Baltico, è stato prescelto un modello di *governance multilivello*¹⁵³: esso, per un verso, non prevede l'istituzione di un nuovo livello di governo e, per altro verso, non si limita alla sola cooperazione intergovernativa, segnando invece la collaborazione tra la Commissione, le autorità centrali degli Stati partecipanti e gli enti territoriali sub-statali (*in primis*, le Regioni). L'esperienza delle macroregioni sinora avviate ha, peraltro, fatto emergere la necessità di adottare meccanismi snelli e con responsabilità precise, che non si sostituiscano alle strutture amministrative nazionali esistenti ma assicurino un migliore coordinamento e una più intensa cooperazione tra di esse. Di recente, la Commissione ha sottolineato la necessità di migliorare il sistema di *governance* nel senso del rafforzamento della *leadership* politica, dell'efficacia del processo decisionale e della maggiore trasparenza nell'organizzazione dei lavori¹⁵⁴.

La *governance* dell'EUSAIR viene delineata in parte nel documento strategico del 2014 e in parte in una dichiarazione comune dei rappresentanti degli otto Paesi partecipanti, cui è allegato un documento di lavoro preparato dai Coordinatori nazionali e

¹⁵² Conforme, da ultimo, Schuh et al. 2015, p. 26.

¹⁵³ Secondo la "Carta della *governance* multilivello in Europa", adottata dal Comitato delle Regioni il 3 aprile 2014 e sostenuta dal CPLRE, si intende con tale espressione "[l']azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione".

¹⁵⁴ V. la relazione della Commissione, del 20 maggio 2014, sulla *governance* delle strategie macroregionali, COM (2014) 284 def.



dalla Commissione¹⁵⁵. Se ne ricava un modello articolato su tre livelli: quello politico, quello di coordinamento e quello operativo/gestionale, supportati dalle risorse messe a disposizione dal programma ADRION¹⁵⁶.

Il *livello politico*, comune a tutte le strategie macroregionali, è composto dalla Commissione, dagli Stati membri dell'UE e dai Paesi terzi interessati. La *Commissione* assume un ruolo di *leadership* strategica, funge da facilitatore indipendente ed è garante del rispetto dell'Unione nell'attuazione di tutte le strategie macroregionali: da ciò discendono le sue attività di sostegno ai soggetti coinvolti, di mediazione tra questi ultimi e di organizzazione degli eventi più importanti; inoltre, l'esecutivo europeo riveste un ruolo essenziale nel comunicare e valutare i risultati delle strategie. Accanto alla Commissione opera il Gruppo ad Alto Livello, composto dai rappresentanti¹⁵⁷ dei 28 Stati membri dell'UE e dei Paesi terzi coinvolti, con il compito di esaminare l'impostazione generale di tutte le strategie macroregionali¹⁵⁸.

Il *livello di coordinamento* dell'EUSAIR, invece, è affidato al Consiglio direttivo (*Governing Board*). Esso svolge l'importantissima funzione di coordinare i lavori dei Gruppi direttivi tematici¹⁵⁹ attraverso la guida nella gestione e attuazione dell'EUSAIR. Il Consiglio direttivo rappresenta l'interfaccia tra il livello politico e quello operativo/gestionale dei Gruppi, può convocare e preparare le riunioni a livello ministeriale, propone eventuali revisioni della strategia e/o del Piano d'azione, redige le linee guida strategiche per i Gruppi (garantendo gli opportuni collegamenti tra di loro) e quelle sulla comunicazione della strategia, presenta relazioni al Gruppo ad Alto Livello, revisiona i sei criteri generali del Piano d'azione per l'avvio di nuove azioni o progetti ed eventualmente ne propone di nuovi, elabora un modello generale di regolamento interno dei Gruppi, fornisce orientamenti e linee guida per l'incontro annuale dei Paesi EUSAIR, può assicurare il coordinamento con le organizzazioni di cooperazione regionale e, infine, sviluppa un quadro di monitoraggio e valutazione. La prima riunione del Consiglio direttivo si è tenuta il 22 e 23 gennaio 2015 ad Ancona, mentre la seconda si è svolta il 7 ottobre 2015 a Zagabria.

La presidenza del Consiglio direttivo è affidata congiuntamente al Paese che presiede *pro tempore* l'Iniziativa Adriatico-Ionica e a un rappresentante della Direzione generale per la politica regionale e urbana (DG Regio) della Commissione europea. Ne fanno parte i *Coordinatori nazionali* (almeno due per ciascuno degli otto Paesi

¹⁵⁵ Cfr. *Joint Statement of the Representatives of the Countries Participating in the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region on a Governance and Management System, set up in Partnership with the European Commission, for the Implementation of the Strategy*, adottata in occasione della Conferenza di lancio della strategia organizzata dall'Italia il 18 novembre 2014.

¹⁵⁶ Detto programma, infatti, comprende un intero Asse prioritario (il n. 4) dal titolo "Supporting the governance of the EUSAIR".

¹⁵⁷ Di regola sono i componenti dei Punti di contatto nazionali o loro equivalenti. Nell'EUSAIR, tali Punti di contatto sono i Coordinatori nazionali.

¹⁵⁸ Secondo il documento COM (2014) 284 def., p. 9, il Gruppo ad Alto Livello dovrebbe garantire in maniera più attiva la coerenza tra strategie macroregionali nonché tra queste e le azioni e gli obiettivi generali UE, confrontando gli approcci e le pratiche macroregionali ai fini della loro ottimizzazione, condividendo le buone pratiche su questioni quali la *governance*, la definizione di obiettivi e indicatori, il monitoraggio, la valutazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

¹⁵⁹ V. *infra*.

partecipanti)¹⁶⁰, i Coordinatori di pilastro (rappresentanti di due Paesi per pilastro)¹⁶¹, i rappresentanti delle DG della Commissione di volta in volta interessate alle questioni trattate, un rappresentante del Parlamento europeo, il Segretariato permanente dell'Iniziativa Adriatico-Ionica, un rappresentante del Comitato delle Regioni accompagnato da uno del suo Gruppo interregionale adriatico-ionico, un rappresentante del Comitato economico e sociale europeo, l'Autorità di gestione del programma ADRION¹⁶² e l'autorità responsabile per l'*EUSAIR Facility Point* nell'ambito di quest'ultimo programma. Appare singolare, invece, la mancata partecipazione di diritto di un rappresentante dell'Euroregione Adriatico-Ionica.

Infine, il *livello operativo/gestionale* è composto dai Gruppi direttivi tematici (*Thematic Steering Groups*), uno per ogni pilastro della strategia. Tali Gruppi si occupano di sviluppare criteri specifici per la selezione delle azioni indicative e dei progetti all'interno di ciascun pilastro¹⁶³, di individuare azioni e/o progetti da inserire nel Piano d'azione, di identificare le fonti di finanziamento per le azioni e/o i progetti selezionati, di monitorare e valutare l'attuazione di tali azioni e/o progetti, di convocare e preparare le riunioni dei Ministri competenti per il pilastro considerato, di presentare al Consiglio direttivo proposte e raccomandazioni sull'eventuale revisione del Piano d'azione così come ogni altra questione rilevante. Inoltre, ogni Gruppo ha il compito di assicurare il collegamento con gli altri Gruppi, con le autorità di gestione dei fondi SIE (nei Paesi UE) e con i coordinatori nazionali di quelli IPA (per gli Stati extra-UE), nonché con i servizi della Commissione per i programmi a gestione diretta, con le istituzioni finanziarie internazionali e con le organizzazioni di cooperazione regionale.

Ogni Gruppo direttivo tematico è presieduto, per i primi tre anni, dai *Coordinatori di pilastro*, che devono essere scelti tra le più competenti amministrazioni centrali o regionali dei Paesi EUSAIR. Fanno parte dei Gruppi anche i rappresentanti delle amministrazioni centrali (ed eventualmente regionali)¹⁶⁴ degli otto Paesi partecipanti, i rappresentanti delle DG della Commissione interessate alle tematiche trattate in ciascun pilastro, nonché, se del caso, quelli delle pertinenti organizzazioni di cooperazione regionale e istituzioni finanziarie internazionali. Sinora si sono svolti solo due *round* di incontri dei Gruppi direttivi tematici: il primo tra marzo e aprile 2015¹⁶⁵ e il secondo tra giugno e luglio dello stesso anno¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Per ogni Stato, partecipa un rappresentante del Ministero degli Esteri e uno o più rappresentanti delle autorità nazionali responsabili per il coordinamento dei fondi SIE (se si tratta di Stati UE) o IPA (per i Paesi candidati o potenziali candidati all'adesione).

¹⁶¹ Rispetto alle altre strategie, il coordinamento dei pilastri dell'EUSAIR ha carattere inedito (e per certi versi innovativo) dal momento che ciascuno di essi, come si è visto nel par. precedente, è coordinato da uno Stato membro dell'UE e da un Paese terzo.

¹⁶² L'Autorità di gestione del programma ADRION è incardinata presso la Regione Emilia-Romagna.

¹⁶³ Sulla base dei sei criteri generali del Piano d'azione eventualmente integrati e/o modificati dal Consiglio direttivo (v. *supra*).

¹⁶⁴ Ciò dipende, come si è detto, dal fatto che un Paese sia a ordinamento regionale oppure no.

¹⁶⁵ Il Gruppo direttivo tematico per il primo pilastro si è riunito ad Atene il 27 marzo, quello per il secondo pilastro a Trieste il 21 e 22 aprile, quello per il terzo pilastro a Piran (Slovenia) il 5 marzo e quello per il quarto pilastro a Tirana il 12 e 13 marzo.

¹⁶⁶ Gli incontri dei Gruppi per i quattro pilastri si sono tenuti rispettivamente a Podgorica il 25 giugno, a Belgrado il 6 e 7 luglio, a Sarajevo il 15 e 16 giugno e a Zagabria il 29 e 30 giugno.



In Italia si segnala la decisione del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) che ha creato, nel febbraio 2015, una *Cabina di regia nazionale per l'attuazione della strategia per la macroregione adriatico-ionica*, coordinata dal Ministero degli Esteri, dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e dal Dipartimento per le politiche europee. La Cabina di regia ha il compito di coinvolgere le amministrazioni centrali e regionali in vista dell'individuazione delle proposte italiane da sottoporre al Consiglio direttivo EUSAIR.

Dal canto loro, le Regioni italiane hanno deciso di proseguire l'esperienza collaborativa avviata nella fase di predisposizione dell'EUSAIR. Il coordinamento del *Gruppo EUSAIR/Italia*, di cui fanno parte le dodici Regioni e le due Province autonome interessate dalla strategia, è stato affidato alla Regione Marche che si relaziona con la Cabina di regia, con i ministeri competenti per materia e con il Gruppo interregionale adriatico-ionico del Comitato delle Regioni. Dal punto di vista funzionale, si è scelto di replicare la suddivisione in pilastri già adottata nella *governance* della strategia, mediante l'individuazione di otto Regioni che, a coppie, si occupano del coordinamento del lavoro degli altri enti omologhi in ciascuna delle quattro macro-aree: Veneto e Molise coordinano le tematiche del primo pilastro (crescita blu), Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo quelle del secondo pilastro (connettere la regione), Emilia-Romagna e Umbria quelle del terzo pilastro (qualità ambientale) e, infine, Puglia e Sicilia quelle del quarto pilastro (turismo sostenibile).

6. Conclusioni

In questo lavoro si sono illustrate le principali forme di cooperazione territoriale in Europa, incentivate sia dagli strumenti normativi del Consiglio d'Europa sia da quelli, anche finanziari, dell'Unione europea. Successivamente si è fornito un quadro d'insieme delle strategie macroregionali avviate dall'UE, a partire da quella del mar Baltico del 2009. Ci si è poi concentrati sulla strategia adriatico-ionica esaminando le esperienze precedenti da cui trae spunto, l'evoluzione storica, il suo obiettivo generale, l'applicazione nei suoi confronti della "regola dei tre no", i quattro pilastri di cui si compone (ognuno composto da tematiche, azioni indicative ed esempi di possibili progetti), le risorse utilizzabili e il modello di *governance* adottato.

È ora il caso di trarre alcune considerazioni conclusive. Per un verso, ci pare che l'approccio flessibile e multisettoriale dell'EUSAIR sia potenzialmente in grado di apportare significativi vantaggi. Soprattutto il coordinamento di risorse finanziarie che, in assenza dell'EUSAIR, sarebbero impiegate per interventi nazionali (e sub-nazionali) slegati gli uni dagli altri – e quindi probabilmente improduttivi in ragione della scala dei problemi da risolvere – rappresenta il vero punto di forza della strategia in esame¹⁶⁷. Del resto, si è avuto modo di sottolineare che il "valore aggiunto" delle strategie macroregionali europee consiste proprio nella migliore utilizzazione delle risorse a disposizione e nella maggiore efficacia di azioni svolte in maniera coordinata e congiunta invece che dagli Stati singolarmente considerati. Da questo punto di vista, l'EUSAIR non rappresenta un'eccezione ma, al contrario, conferma la regola generale. Resta quindi da

¹⁶⁷ Tuttavia, come nota il Parlamento europeo nella sua risoluzione sull'EUSAIR del 28 ottobre 2015, punto 6, il processo di reperimento delle risorse deve essere tenuto costantemente sotto osservazione.

vedere se, come peraltro evidenziato nella decisione di approvazione del Consiglio, l'EUSAIR sarà in grado di “mostrare realizzazioni concrete e misurabili”, stabilendo “obiettivi e indicatori di risultato credibili sulla cui base poter effettuare il monitoraggio e la valutazione”¹⁶⁸. Di recente, il Parlamento europeo ha analizzato i quattro pilastri suggerendo alla Commissione e ai Paesi partecipanti di prestare attenzione ad alcuni progetti ritenuti prioritari¹⁶⁹.

Per altro verso, ci sembra che il “punto debole” della strategia in esame risieda nel modello di *governance* prescelto. In altri termini, la sua buona riuscita dipenderà dal proficuo coordinamento tra gli attori dell'EUSAIR, in primo luogo dall'impegno politico dagli Stati partecipanti e dalla competenza delle pubbliche amministrazioni nazionali (e regionali) nell'affrontare le problematiche dell'attuazione della strategia¹⁷⁰.

Nonostante l'enfasi posta sulla *governance* multilivello, lascia perplessi il fatto che anche l'EUSAIR – come le altre strategie sinora adottate¹⁷¹ – abbia previsto una significativa partecipazione dal basso (approccio *bottom-up*) nella fase di predisposizione, mentre quella della gestione e dell'attuazione risiede in larga parte nelle mani dei livelli centrali degli Stati partecipanti, con la supervisione della Commissione europea (approccio *top-down*). Vero è che il coinvolgimento degli enti territoriali sub-statali nell'attuazione delle strategie macroregionali rappresenta un'innovazione positiva nel quadro di una cooperazione regionale europea a carattere fondamentalmente intergovernativo¹⁷². Ma è altrettanto vero che la mancanza di precisi obblighi di coinvolgimento degli enti territoriali sub-statali rischia di estromettere questi ultimi dalla fase di gestione, nonostante il loro territorio sia interessato da vicino dalla concreta attuazione di azioni e progetti della strategia¹⁷³. Ancora, il fatto che l'EUSAIR sia stata ufficialmente avviata dalle sole decisioni del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo ha privato gli enti sub-statali della possibilità di formalizzare eventuali intese transnazionali tra di loro¹⁷⁴.

Sotto questo profilo, pertanto, deve essere salutata con grande favore la decisione del Governo italiano di istituire una Cabina di regia nazionale, nell'intesa che essa si riveli un *forum* effettivo – e non solo nominale – per il coinvolgimento delle Regioni, principali protagoniste operative dei progetti coordinati dall'EUSAIR. C'è da dire che il rischio di svuotamento della Cabina di regia ci pare abbastanza remoto, non fosse altro per il fatto che, per parte loro, le 14 Regioni e Province autonome interessate si sono dotate di un'apposita struttura di coordinamento e, dunque, non corrono il rischio di essere messe da parte nella discussione sull'attuazione della strategia.

Infine ci si limita a segnalare la possibilità che, per le peculiari caratteristiche delle azioni previste dalla strategia adriatico-ionica, sia necessario o quanto meno opportuno

¹⁶⁸ Cfr. doc. 13503/14.

¹⁶⁹ V. la citata risoluzione del 28 ottobre 2015, *passim*.

¹⁷⁰ Ribadisce questo punto anche il Parlamento europeo nella risoluzione del 28 ottobre 2015, punto 2.

¹⁷¹ Tranne, in parte, la strategia EUSALP.

¹⁷² V. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015, punto 3.

¹⁷³ Così anche Böhme 2013, p. 10. Da qui la richiesta del Parlamento europeo, nella risoluzione del 28 ottobre 2015, punto 3, di includere le autorità sub-statali negli organismi di gestione politici e negli enti operativi, tecnici ed esecutivi della strategia.

¹⁷⁴ In senso conforme Berionni 2012, pp. 743-744, e Bianchi 2014, p. 21.



istituire uno o più *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (GECT)¹⁷⁵. Si tratta, com'è noto, di uno degli strumenti operativi previsti dal diritto dell'UE per conseguire l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale¹⁷⁶. Il GECT è un organismo avente personalità giuridica e la più ampia capacità attribuita alle persone giuridiche dagli Stati in cui opera; inoltre, può essere composto da entità appartenenti sia agli Stati membri dell'UE sia a Paesi terzi. Per la sua approvazione occorre seguire un'apposita procedura che richiede il necessario coinvolgimento degli Stati di appartenenza dei suoi membri. Il carattere istituzionalizzato dei GECT segna la differenza principale con le macroregioni ma, proprio per questa ragione, può contribuire "all'attuazione di strategie macroregionali"¹⁷⁷.

¹⁷⁵ In dottrina v. Ottaviano 2006; Vellano 2006; Allegri 2009, p. 245 ss.; Leandro 2009; Carrea 2012; Greco, Marchesi 2012; Obwexer 2012; Woekl 2012; Isaza Querini 2014, p. 17 ss.; Mascali 2014, p. 502 ss.; Vellano 2014, p. 154 ss.; e Carrea 2015.

¹⁷⁶ La normativa di riferimento è contenuta nel regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in *GUUE* L 210 del 31 luglio 2006, come modificata dal regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento 1082/2006 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, *ivi* L 347 del 20 dicembre 2013.

¹⁷⁷ V. il considerando n. 19 del regolamento 1302/2013.

Bibliografia generale

- AA.VV., *L'integrazione tra "sociale" e "sanitario" ed il distretto di base*, servizi sociali n. 3/79, Padova, 1979.
- AA.VV., *La bottega del possibile, cultura di domiciliarità. Contributi per un dibattito*, Prima Pagina Edizioni, 1995.
- AA.VV., *La qualità nei servizi erogati all'anziano*, Cooperativa Nuovi orizzonti sociali, Treviso, 1992.
- AA.VV., *Rapporto sulla Finanza Territoriale in Italia*, a cura di IRES, IRPET, IPRES, Eupolis Lombardia, SRM, Liguria Ricerche, 2014.
- Allegri, M. R., *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, Le Regioni, pp. 207-256, 2009.
- Andreas M., *Impresa sociale e accountability: quali prospettive?*, in Non Profit, v. 13, n. 3, 2007.
- ARAN, Occasional paper: *Anzianità ed età del personale pubblico*, 2013.
- Baldassarre F., *Risorse umane e impresa*, Edizioni del sud, 2004.
- Banca d'Italia, *L'economia della Puglia*, 2015.
- Bandera, S., *Le strategie macroregionali*, Atlantide, 1, reperibile online, 2014.
- Barbetta G. e Maggio F., *Nonprofit*, Ed. il Mulino, Bologna, 2002.
- Bartaletti F., *La rete urbana italiana*, «Bollettino della società geografica italiana», 2006, 4, pp. 1027-64.
- Bassetti, C., Carteny, A., *European Macro-Regional Strategies and Approaches: Baltic Sea and Danube Experiences and the New Perspective for Adriatic-Ionian Cooperation*, Mediterranean Journal of Social Sciences, 8, pp. 61-68, 2012.
- Bellardi, M., *La strategia macroregionale europea nell'area Adriatico-Ionica*, Argomenti, 34, 2012, pp. 5-36.
- Berionni, L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, Istituzioni del Federalismo, 3, 2012, pp. 727-754.
- Berta G. (a cura di), *La questione settentrionale. Economie e società in trasformazione*, Milano 2007.
- Bianchi, D. G., *Strategie macro-regionali dell'Unione europea e multi-level governance: innovazione reale o apparente?*, Convegno SISP 2014, reperibile online, 2014.
- Böhme, K., *Added Value of Macro Regional Strategies: A Governance Perspective*, Spatial Foresight Brief, 3, reperibile online, 2013.
- Borgonovi E., *Le caratteristiche gestionali delle imprese sociali e le dinamiche finanziarie*, in Impresa Sociale, aprile giugno, 2009.
- Borgonovi E., Rusconi G., *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, FrancoAngeli, Milano, 2008.



- Borzaga C., Fiorentini G., Matacena A., (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma, 1996.
- Caporale, M., *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, Istituzioni del Federalismo, 4, pp. 41-60, 2007.
- Carrea, S., *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, *Diritto del commercio internazionale*, 2012, pp. 611-651.
- Carrea, S., *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 367-396.
- Celotti, P., Familiari, G., Levarlet, F., Colin, A., Gramillano, A., Valenza, A., *Options for building a Macro-Region. Scenarios for the Development of the Adriatic-Ionian Macro-Region*, t33 Paper, reperibile online, 2013.
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma 1999-2007.
- Ciampelletti F., *La lunga storia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) dal 1978 ad oggi*, in *Il diritto sanitario moderno*, 1/2013 pp 1 – 8, 2013.
- Commissione Europea, COM 357, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, 17.6.2014.
- Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 18 febbraio 2014 che definisce l'elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo nonché degli Stati membri ammessi a beneficiare del finanziamento del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020 [notificata con il numero C(2014) 974], (2014/99/UE)*, 2014.
- Commissione Europea, *Investimenti per l'occupazione e la crescita, Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE, Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2014.
- Commissione Europea, *Regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 2006.
- Commissione Europea, *Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, 2013.
- Commissione Europea, *Relazione della CE al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, Bruxelles, 19.1.2011, COM(2011) 70.
- Condorelli, L., Salerno, F., *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 381-423.
- Coombes, M. e Bond, S., *Travel-to-Work Areas: the 2007 review*. London: Office for National Statistics, 2008.

- Corò G., Micelli S., *I nuovi distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia 2006.
- Corte dei Conti Europea, *Il finanziamento attraverso misure strutturali di progetti di infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani contribuisce efficacemente al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi della politica dell'UE in materia di rifiuti?*, Relazione speciale n. 20/2012.
- Corte dei Conti, *Il riordino delle Province*, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015, 2015.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2015.
- Corte dei Conti, *Relazione al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale per gli anni 2011-2012-2013*, Deliberazione N. 20/SEZAUT/2014/FRG, 2014.
- Corte dei Conti, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa*, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, 2015.
- Cottoni G., *Tracce per la stesura dell'accordo di programma, del piano educativo individuale, della programmazione educativo-didattica*, ANMIC, Parma, 1996.
- Cugusi, B., *Macro-regional dynamics in the Mediterranean area(s): The case of the Adriatic Ionian Macro-region*, EU Border Regions Working paper 6, reperibile online, 2013.
- De Sousa, L., *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, Journal of European Integration, 2013, pp. 669-687.
- Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di), in *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Di Stefano, A., *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 417-466.
- Di Stefano, A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2008, pp. 749-792.
- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.
- Dirindin N., Vineis P., *Elementi di economia sanitaria*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P., Sterling, J., *EU macro-regions and macro-regional strategies - A scoping study*, Nordregio Electronic Working Paper, reperibile online, 2009.
- Engl, A., Woekl, J., *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): nascita e sviluppo del nuovo strumento del diritto dell'Unione europea*, Informator, 3, 2012, pp. 11-34.
- Erba, A., D'Angiò, A. e Marzulli, S., *Partizioni funzionali del territorio: il modello Iser*, Franco Angeli, Milano, 1990.
- EUROSTAT, *Main components of Government expenditure*, 2015.
- Fiorentini G., *Imprese sociali e sussidiarietà: dalle fondazioni alle SPA*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Fiorentini G., Preite D., *Azienda Pubblica e azienda non profit: il ruolo del bilancio sociale nel decentramento*, in "Azienda Pubblica", n. 2-3, 2000.
- Forum PA, *I dipendenti pubblici in Italia sono troppi? Analisi comparata del pubblico impiego in Italia, Francia e Regno Unito*, 2013.



- Franconi, L., D'Alò M., *Algoritmi di regionalizzazione basati sui flussi del pendolarismo: analisi e confronti*. XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
- Fratesi U., Perucca G., *Territorial capital and the Effectiveness of Cohesion Policy: an Assessment for CEE Regions*, Investigaciones Regionales, 29, 2014.
- Frigo, M., *Dalla Convenzione di Madrid all'euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in Daniele, L. (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 383-404.
- Fucci S., *Un diritto nel labirinto: la salute tra livelli essenziali di assistenza e costi standard*, in Sociologia del diritto a. 39 n° 2, pp 69 – 88, 2012.
- Gadaleta G., *La valutazione dei livelli di sussidiarietà attraverso un approccio multidimensionale: una prima applicazione*, in IPRES Progetto APR – Apulia Policy Research, Cacucci Editore, Bari, 2013.
- Gioncada M., *Diritto dei servizi sociali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009.
- Giordano C., Vecchiato T., a cura di, *Il distretto di base nel nuovo assetto dei servizi*, Puglia Grafica Sud, Bari 1995.
- Greco, M. A., Marchesi, C., *La partecipazione ai GECT in Italia: profili giuridici e aspetti pratici*, Informator, 3, 2012, pp. 60-75.
- Isaza Querini, S. P., *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, Federalismi.it, 18, reperibile online, 2014.
- ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani, 2015.
- ISTAT e IRPET, *I mercati locali del lavoro*. Franco Angeli, Milano, Italia, 1989.
- ISTAT, *Censimento dell'Industria e Servizi 2011*, Roma, 2015.
- ISTAT, *I Sistemi Locali del Lavoro. Nota metodologica*, 2014.
- ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese*, Roma 2000-2007.
- Istituto di studi sulle società del Mediterraneo, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, a cura di P. Malanima, Bologna, 2006.
- Janin Rivolin Yoccoz U., *European spatial planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, Milano 2004.
- Lazzaro, F. M., *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, Le Istituzioni del Federalismo, 2003, pp. 321-344.
- Leandro, A., *Trattato di Lisbona, coesione territoriale e ruolo del GECT*, in Triggiani, E. (a cura di), *Atti del convegno "L'attuazione del Trattato di Lisbona" (Taranto, 7 ottobre 2009)*, Bari, Levante editori, 2009, pp. 89-103.
- Leoni, S., *La partecipazione dell'Emilia-Romagna all'Euroregione Adriatica*, Le Istituzioni del Federalismo, 4, 2007, pp. 61-71.
- Lipizzi, F., *Strumenti e indicatori per la misura della consistenza e omogeneità delle aree funzionali*. XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
- Luchena, G., *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 575-594.
- Marcellini F., Torelli A., Gagliardi F., *Gli anziani cittadini d'Europa*, Franco Angeli, Milano, 1998.

- Margheri A., Patton P., 'L'age management entra nella PA', in *Guida al pubblico impiego*, n. 3/2014.
- Mari L.M., *Impresa cooperativa. Mutualità e bilancio sociale*, Giappichelli, Torino, 1994.
- Martini M., *Metodi statistici per la costruzione di aree funzionali*. In: Zani, S. (ed.) *Metodi statistici per le analisi territoriali*. Milano: Franco Angeli. pp. 122-141, 1993.
- Mascali L., *L'obiettivo della Cooperazione territoriale europea*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2014, pp. 497-512.
- Mastrorocco N., Calò E., *Sulle politiche di coesione: "passaggi di status regionale" nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020*, nota tecnica IPRES, Bari, settembre 2015.
- MEF – Ragioneria Generale dello Stato, *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2013*, 2014.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DICOTER, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Roma 2007.
- Ministero dello Sviluppo Economico, *Rassegna Normativa - Servizi Pubblici Locali*, in "Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza", Programma Operativo "Governance e Azioni di Sistema" FSE 2007 – 2013.
- Morata F., *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, Istituzioni del Federalismo, 4, 2007, pp. 7-39.
- Obwexer W., *Il GECT come nuovo strumento di cooperazione territoriale del diritto dell'Unione europea*, Informator, 3, pp. 35-49
- OECD, *The non profit sector in a changing economy*, Oecd, Parigi, 2003.
- Ottaviano I., *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, Studi sull'integrazione europea, 2006, pp. 545-562.
- Parlangeri R., *Empowerment delle autonomie locali nel sistema di multilevel governance dell'area mediterranea*, in Cafaro S. (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 311-351.
- Pavia R., *Babele. La città della dispersione*, Roma, 2002.
- Perkmann M., *Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation*, European Urban and Regional Studies, 2003, pp. 153-171.
- Perkmann M., *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions*, Environment and Planning C, 2007, pp. 861-879.
- Proto P.P., *Indagine sulle euroregioni. Quali prospettive per l'area adriatica?*, CeSPI Working Paper 31/2007.
- Regione Puglia – Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità, *Piano Attuativo 2015-2019*.
- Regione Puglia – Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità, *Piano triennale dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale 2015-2017*.
- Regione Puglia – Documento Tecnico Allegato alla proposta di deliberazione della Giunta Regionale – L.R. n. 24/2012 – Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale.
- Regione Puglia – Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, 2013.
- Regione Puglia – Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013.
- Regione Puglia – Programma Operativo Regionale FESR-FSE 2014-2020.



- Regione Puglia – ufficio statistico, *Focus: un'analisi statistica del personale dipendente delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni della Puglia*, 2015.
- Rullani E., *Economia della conoscenza*, Roma, 2004.
- Secchi B., *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari, 2005.
- Società geografica italiana, *Rapporto annuale 2005. L'Italia nel Mediterraneo*, Roma, 2005.
- Società geografica italiana, *Rapporto annuale 2008. L'Italia delle città. Tra malessere e trasFig.zione*, Roma, 2008.
- Stead D., *European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling?*, Planning Theory & Practice, 2011, pp. 163-167.
- Stocchiero A. (a cura di), *La strategia dell'Unione europea per la regione adriatico-ionica e la politica estera italiana*, CeSPI e ISTRID paper, reperibile online, 2014.
- Stocchiero A., *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Paper 65/2010, reperibile online, 2010.
- Strazzari D., *Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-Border Cooperation*, European Journal of Legal Studies, 2011, pp. 151-203.
- SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Roma, vari anni.
- SWD 190 final, Commission Staff Working Document. *Action Plan Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region Brussels*, 17.6.2014.
- Vellano M., *Il gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in Daniele, L. (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 423-434.
- Vellano M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Vicari Haddock S., *La città contemporanea*, Bologna, 2004.
- Zamagni S. (a cura di), *Il non profit italiano al bivio*, Egea, Milano, 2002.

Sitografia

<http://ec.europa.eu/eurostat>
<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade>
http://ec.europa.eu/regional_policy
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2014/report-concerning-the-governance-of-macro-regional-strategies
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionian
<http://eur-lex.europa.eu/>
<http://fesr.regione.puglia.it/>
<http://mobilita.regione.puglia.it/>
<http://pacinfanziaeanziani.interno.gov.it>, Ministero Dell'interno – Autorità di gestione programma PAC, Monitoraggio dei piani, Roma, 2015
http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.A.USD.EUR.SP00.A
<http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportView.aspx?rptKey>
<http://www.ai-macroregion.eu/>
http://www.bankofalbania.org/web/exchange_rates_archive_2372_2.php
http://www.bhas.ba/index.php?option=com_publicacija&view=publicacija_pregled&id
<http://www.dati.istat.it>
<http://www.demo.istat.it>
<http://www.grossnationalhappiness.com/>
<http://www.instat.gov.al/en/figures/statistical-databases>
<http://www.istat.it/>
<http://www.misuredelbenessere.it/>
<http://www.normattiva.it/>
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
<http://www.oecdregionalwellbeing.org/>
<http://www.opencoesione.gov.it/>
<http://www.regione.puglia.it/>
<http://www.spl.invitalia.it/site/spl/home.html>
<http://www.svimez.info/>
<http://www.un.org/en/databases/>
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>
<https://www.irpet.it>
<https://www.salute.gov.it>



La partecipazione della Puglia al prodotto interno dell'area meridionale è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo ventennio, con oscillazioni tra il 18,5% ed il 19,0% (il valore più alto è registrato nel biennio 1999 -2000 e nel 2014). Dal 2008 al 2014 la riduzione del PIL regionale è stata del -7,7% (circa 5,5 miliardi in valore assoluto) e quella del Mezzogiorno del -11,1%; nello stesso periodo l'Italia ha registrato una riduzione del -8,1% mentre Unione Europea a 28 ed Eurozona a 19 hanno segnato una crescita, rispettivamente, del +7,3 e del +5,1 e l'economia tedesca è cresciuta nello stesso periodo del +13,8%. A conclusione del 2015, mentre si rinnovano i segnali di fiducia delle imprese e dei consumatori, lasciando prevedere una evoluzione positiva del ciclo economico, ed in un contesto internazionale nel quale al rallentamento delle economie dei Paesi emergenti è sopravvenuto il clima di preoccupazione dopo gli attentati terroristici del 13 novembre a Parigi, appare evidente la necessità di un cambio di passo nelle politiche di sviluppo. Le politiche di coesione promosse dall'Unione Europea, pur avendo il merito di avere innovato gli strumenti delle politiche di intervento a disposizione dei diversi livelli di governo - ad esempio attraverso la *Smart Specialisation Strategy* (SSS) ed i *Piani di rafforzamento amministrativo* (PRA) - non appaiono in grado di assicurare, nella misura necessaria, gli obiettivi di sviluppo da perseguire; tanto appare confermato sia dagli effetti registrati nei cicli di programmazione già conclusi e in via di completamento, sia dalle stesse previsioni di impatto macroeconomico della programmazione 2014 - 2020. Rispetto all'endemico divario tra la due macro-aree del Paese, le aspettative sono rivolte alle misure governative annunciate con il *Masterplan* per il Mezzogiorno e, al tempo stesso, appare necessaria la revisione delle politiche ordinarie che, come autorevolmente auspicato già nel 2009 dal Governatore protempore della Banca d'Italia, dovrebbero essere adeguatamente contestualizzate rispetto ai territori per poterne cogliere le specifiche esigenze di sviluppo.

Indice del volume: **PARTE PRIMA** *Sezione istituzionale*. 1. Il personale degli enti pubblici. - 2. La finanza territoriale. - 3. Gli interventi delle politiche di coesione. *Sezione territoriale*. 4. I sistemi produttivi territoriali. - 5. I sistemi urbani. - 6. Il trasporto pubblico locale. - 7. La gestione dei rifiuti solidi urbani. *Sezione economica*. 8. L'economia. - 9. Il mercato del lavoro in Puglia. - 10. Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. *Sezione sociale*. 11. Dinamiche demografiche. - 12. I livelli essenziali di assistenza sanitaria. - 13. L'integrazione socio-sanitaria. - 14. Il settore no profit. **PARTE SECONDA** 15. La strategia macroregionale adriatico-ionica. - 16. Un'analisi socio-economica della macroregione adriatico-ionica. - Bibliografia generale. Sitografia.

Gli studi sono stati elaborati, per la gran parte, sulla base dei dati statistici contenuti nel *datawarehouse* "Puglia in cifre" disponibile sul sito www.ipres.it unitamente alle Appendici statistiche.

Volume in PDF:
<http://goo.gl/1gSjvd>

Data warehouse:
<http://goo.gl/D9XdeS>



€ 40,00

ISBN 978-88-6611-494-9



9 788866 114949