

LA MACROREGIONE ADRIATICO IONICA: POLITICA DI COOPERAZIONE E SVILUPPO

Gianfranco Gadaleta¹, Nunzio Matrorocco¹, Rocco Vincenzo Santandrea¹

Sommario

Il processo d'integrazione tra i Paesi europei e l'allargamento ad altri Stati confinanti con l'Unione Europea assegnano all'attività di cooperazione transfrontaliera ruoli, compiti istituzionali e strategia molto importanti per la costruzione di un'area sempre più coesa sotto il profilo sociale ed economico, nel medio-lungo periodo. L'Unione Europea ha delineato in anni recenti una strategia di cooperazione incentrata su quattro Macro-regioni tra le quali quella Adriatico-Ionica (EUSAIR). Per questa ultima area la strategia è stata definita nel 2014, con l'avvio della nuova programmazione dei fondi strutturale e della cooperazione territoriale.

I territori che compongono la Macro-regione Adriatico-Ionica sono caratterizzati da condizioni molto diverse in termini economici e sociali, di rapporti di cooperazione, di condizioni istituzionali. Inoltre, degli otto Paesi che la compongono, quattro sono membri dell'Unione Europea e quattro sono Paesi candidati che seguono il complesso processo di adesione, previsto dopo il 2020.

La letteratura in materia ha analizzato i processi di costruzione delle Macro-regioni attraverso le politiche di cooperazione sia sotto il profilo istituzionale che della coesioni economica e sociale, individuando criticità di natura spaziale, di legittimità istituzionale del processo decisionale, di network di relazioni tra i diversi agenti economici, sociali ed istituzioni

Il contributo, dopo una sintetica analisi della letteratura sulle Macro-regioni come strumento di policy multidimensionale, delinea un breve inquadramento del processo istituzionale e della strategia della Macro-regione Adriatico-Ionica; infine analizza gli obiettivi di investimento dei programmi di cooperazione interregionale e transnazionale che interessano le Regioni e gli Stati della Macro-regione Adriatico-Ionica per il ciclo di programmazione 2007-2013. Poiché la strategia EUSAIR è stata delineata alla conclusione della precedente programmazione di cooperazione territoriale, viene riclassificata la spesa dei diversi programmi in quattro tematismi che possono essere allineati maggiormente ai quattro pilastri della strategia EUSAIR (*crescita blu, connettività terra-mare, connettività dell'energia, protezione dell'ambiente e turismo sostenibile*). Si analizzano, gli stati di avanzamento della spesa e la diversa incidenza assunta nei programmi rispetto ai tematismi individuati.

L'analisi della spesa è stata realizzata prendendo in considerazione i Report Annuali di Esecuzione dell'ultimo anno disponibile, previsti nell'attuazione dei programmi

I risultati evidenziano le condizioni di partenza e le dinamiche sociali ed economiche molto differenti tra i Paesi membri dell'UE e tra quelli non UE appartenenti alla Macro-regione Adriatica Ionica. Altresì, illustrano come le politiche di cooperazione attuate nella programmazione 2007-2013 risultano non sufficientemente allineate ai contenuti della strategia EUSAIR.

¹IPRES, P.zza Garibaldi 13, 70122, Bari, e-mail: gianfranco.gadaleta@ipres.it, nunzio.mastrorocco@ipres.it, vincenzo.santadrea@ipres.it.

1. Introduzione

L’Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) è nata ad Ancona il 19 – 20 maggio 2000 con la firma, da parte dei Ministri degli Affari Esteri di 6 Paesi rivieraschi (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Slovenia), della “Dichiarazione di Ancona” sulla cooperazione regionale quale strumento di promozione della stabilità economica e politica e del processo di integrazione europea. Ai 6 membri originari si è aggiunta l’Unione di Serbia-Montenegro nel 2002 e, in seguito alla scissione, nel 2006, sia la Serbia sia il Montenegro hanno mantenuto la membership nell’Iniziativa, attualmente costituita quindi da 8 Paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia, Slovenia. Successivamente all’adozione delle Strategie macroregionali Europee per l’area del Mar Baltico e per l’area Danubiana, nel Dicembre 2012 il Consiglio Europeo ha riconosciuto l’opportunità di adottare una Strategia per la Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR) che punta a conferire nuovo slancio alla cooperazione e agli investimenti a beneficio di 8 Paesi dello spazio adriatico - ionico: 4 Stati membri Ue (Croazia, Grecia, Italia, Slovenia) e 4 Paesi non - UE (Albania, Bosnia - Erzegovina, Montenegro, Serbia).

Il periodo di programmazione 2007 – 2013 dei fondi strutturali, quindi, è stato rilevante per l’area in oggetto in quanto si sono poste le basi per la definizione dello sviluppo della relativa strategia macro regionale.

Il contributo si pone l’obiettivo di analizzare come la programmazione di cooperazione territoriale 2007 – 2013 si sia allineata il più possibile alla strategia EUSAIR definita nel 2014.

Sotto il *profilo metodologico*, anzitutto si sono individuati i programmi da prendere in considerazione in coerenza con la composizione territoriale e geografica della Macroregione Adriatico-Ionica.

| Ciclo di programmazione | Programma complessivi che interessano la Macroregione | Programmi considerati |
|-------------------------|---|-----------------------|
| 2007-2013 | IPA Adriatico | X |
| | IPA Grecia-Albania | X |
| | IPA Slovenia-Croazia | X |
| | PO Grecia - Italia | X |
| | PO Italia - Slovenia | X |
| | PO South East Europe (SEE) | |
| | PO Mediterraneo | |
| | ENPI MED | |

L’analisi ha riguardato solo ed esclusivamente i programmi transnazionali che esercitano o hanno esercitato un’azione piena nell’area della Macroregione. Le ragioni di tale scelta risiedono nel fatto che nei programmi i cui territori eleggibili sono ben più ampi rispetto alla Macroregione (o addirittura comprendono solo parzialmente l’area della Macroregione) gli interventi finanziati sul territorio oggetto del contributo sono marginali e/o di scarsa rilevanza progettuale e finanziaria. A seguito di questo screening il numero di programmi analizzati si è ridotto a cinque, dagli otto potenziali iniziali.

Con riferimento ai cinque programmi considerati, l’analisi ha preso in considerazione le informazioni contenute sia nei Rapporti annuali di esecuzione degli stessi e relativi all’ultimo anno disponibile, sia attraverso la compilazione da parte delle relative Autorità di Gestione dei programmi di una specifica tabella di natura finanziaria al fine di verificare lo stato di avanzamento complessivo dei Programmi. L’acquisizione di tale documentazione ha richiesto una puntuale e sistematica interlocuzione con le rispettive Autorità di Gestione dei programmi, poiché questi dati e le informazioni richieste non sono di immediata disponibilità. In diversi casi è stata necessaria una specifica autorizzazione da parte del responsabile della gestione del programma ad accedere a tale documentazione.

I Rapporti annuali di esecuzione offrono una informazione sufficientemente dettagliata sullo stato di attuazione dei programmi sotto diversi profili (finanziario, progettuale, di governance, di obiettivi

fissati, ecc.). Questo maggior dettaglio ha consentito di poter costruire una relazione tra i quattro obiettivi strategici (pilastri) della strategia EUSAIR con le azioni e i progetti effettivamente realizzati. Dopo una breve survey della letteratura in merito al concetto e al ruolo della Macroregione nell'ambito delle politiche di cooperazione interna ed esterna all'Unione Europea, il paper presenta i principali contenuti della Strategia macroregionale Adriatico-Ionica.

Successivamente descrive i principali indicatori di coesione dell'area. L'ultima parte analizza, attraverso i Rapporti annuali di esecuzione dei programmi operativi, come il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2017-2013 ha potuto intersecare la strategia della Macroregione Adriatico-Ionica.

2. Il ruolo della Macroregione nella politica comunitaria: cenni sulla letteratura di riferimento

La strategia basata sulle Macro regioni dell'Unione Europea costituisce una significativa evoluzione della cooperazione territoriale, passando da una dimensione territoriale all'interno e all'esterno dell'Unione Europea ad una impostazione pluridimensionale che investe la grandezza funzionale (dello spazio, delle relazioni, delle politiche), un ruolo per la "politica estera"² a livello interregionale e una dimensione di riduzione delle disuguaglianze territoriali (Susa 2013; Bianchi, 2014; Parlamento Europeo 2015).

La Macroregione viene definita come *"an area covering a number of administrative regions but with sufficient issues in common to justify a single strategic approach"* rispetto ai quali risultano inadeguate le politiche a livello locale e nazionale (Commissione Europea 2009). Quindi, con la Macroregione si supera il criterio meramente amministrativo verso un criterio funzionale che risulta più flessibile (Bellardi 2012; Berionni 2012).

La politica Macro regionale ha visto un percorso di concreta attuazione con il ciclo di programmazione 2007-2013 attraverso la definizione e l'attuazione di due strategie Macro regionali adottate dalla Commissione nel 2009 (Mar Baltico) e nel 2011 (Area Danubiana). Queste due strategie hanno costituito delle concrete sperimentazioni sotto il profilo della organizzazione della governance delle decisioni e delle azioni sia di tipo orizzontale (tra partner nazionali e regionali coinvolti) sia di tipo verticale (tra i diversi livelli istituzionali) (Kern, Gänzle 2013).

Le due prime implementazioni della strategia Macro regionale sono sorte attorno alla questione del bacino marittimo (Baltico) o fluviale (area Danubiana). Il driver principale in questi casi si è basato sulle problematiche comuni connesse con la qualità dell'acqua (mare e grande fiume) come conseguenza dell'attuazione della direttiva quadro comunitaria sulla strategia per l'ambiente marino del 2008³. Anche la strategia Europea per la Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR) è costruita attorno al bacino del Mare Adriatico e Ionio.

E' interessante osservare che - ad esclusione della Macroregione Alpina - le proposte di identificazione delle nuove Macro Regioni riguardano bacini marini; si pensi, ad esempio, a: Strategia Regioni Arco Atlantico, Mar Nero, Mare del Nord, Area Carpatiana, Mar Mediterraneo occidentale e orientale (Parlamento Europeo, 2015)

E' evidente che la strategia europea di identificazione delle Macro Regioni come nuovo modello di sviluppo cooperativo tra territori si pone l'obiettivo di avviare processi di aggregazione di spazi funzionali per aree transregionali e transnazionali. La costruzione di spazi funzionali porta necessariamente sia alla definizione di percorsi di programmazione dello spazio rispetto alle questioni comuni identificate da affrontare, sia alla individuazione di relazioni di governance di tipo verticale ed orizzontale.

Probabilmente questo implica anche qualche processo di riarticolazione su base transnazionale dei diversi soggetti (stakeholders) che possono potenzialmente partecipare alla identificazione e alla

² Per esempio EUSAIR può essere visto come uno strumento per che offre significative opportunità per i potenziali quattro Paesi Candidati ad entrare nell'UE di lavorare concretamente in direzione di un processo di integrazione dei Balcani Occidentali nell'ambito dell'Unione.

³ Direttiva 2008/56/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008.

definizione delle azioni da intraprendere per trovare delle soluzioni comuni a problematiche simili (CeSPI, 2015).

Tuttavia, questo percorso richiede sia lo sviluppo di una strategia di medio-lungo termine, sia la formazione di una “*vision*” strategica attorno alla quale costruire azioni e progetti integrati e di impatto significativo. Ciò implica non solo l’individuazione di percorsi virtuosi in termini di governance, ma soprattutto di leadership politica capace di catalizzare in una dimensione strategica la mobilitazione dei molti soggetti territoriali portatori di interessi o capaci di esprimere una significativa partecipazione in termini di analisi, proposte e azioni (CeSPI 2015; Celotti P., et al. 2013).

Il fatto che per la Strategia macroregionale non ci siano nuove basi legislative, nuove dimensioni istituzionali e risorse finanziarie addizionali, se da un lato, sembra comportare implicazioni di tipo negativo, dall’altro lato, consente di costituire una opportunità per delineare percorsi più flessibili di implementazione delle azioni e dei progetti, per organizzare organismi di governance per funzioni comuni di tipo transnazionali destinati a non rimanere in permanenza, per reperire risorse finanziarie specifiche di natura addizionale sia a valere sul bilancio comunitario sia a valere sui bilanci di altre soggetti istituzionali e privati. Tenendo conto delle precedenti considerazioni, sulla base delle esperienze già realizzate con le due Macro Regioni del Mar Baltico e dell’ Area Danubiana, il modello di cooperazione macroregionale sembra delineare un percorso di coordinamento di almeno quattro dimensioni⁴. Naturalmente il coordinamento ha dei costi non solo di natura finanziaria, ma anche in termini di risorse umane e di tempo dedicato.

Schema 1 - Quattro dimensioni della strategia macroregionale

| Dimensioni | Ambiti | | Costi di coordinamento |
|-------------|-----------------------------------|------------|--|
| Orizzontale | Politiche settoriali | Medio | Politiche settoriali EU, nazionali e regionali |
| Verticale | Governance multilivello | Alto | Due movimenti: verso l’alto e verso il basso |
| Geografica | Confini amministrativi | Basso | Dimensione territoriale |
| Finanziaria | Diversi programmi di cooperazione | Medio-alto | Tra i diversi programmi, misure e progetti, come meccanismo di cofinanziamento per progetti con risorse addizionali UE |

Elaborazioni IPRES integrando il contributo di S. Dühr (2011).

I maggiori costi di coordinamento sono da attribuire al coordinamento in termini di governance multilivello sia tra Istituzioni ai diversi livelli di responsabilità sia tra gli organismi di governo e gli stakeholders. Anche il coordinamento in termini di organizzazione delle risorse finanziarie ha dei costi con livelli di difficoltà medio-alto.

Riguardo a quest’ultimo aspetto, il finanziamento dei progetti per attuare la strategia EUSAIR dovrà coordinare la mobilitazione di risorse da diverse Istituzioni (nazionali ed europee) e da soggetti privati (Formez 2016).

⁴ Stefanie Dühr (2011) individua tre dimensioni: orizzontale, verticale e geografica (pag.42. Alla luce degli sviluppi della strategia anche per le ultime due Macro Regioni in fase di attuazione (Adriatico Ionica e Alpina) è emerso in modo cruciale anche la questione del coordinamento delle risorse finanziate nei programmi strutturali e di cooperazione territoriale.

Un quadro di approvvigionamento delle risorse finanziarie – seppur non esaustivo - è quello di seguito evidenziato:

| | |
|---|---|
| 1. Fondi Strutturali a valere sui Programmi Comunitari, sui Programmi Nazionali e Regionali | Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); Programma Life; Programmi di ricerca e sviluppo (Horizon 2020); Meccanismo per collegare l'Europa (MCE) nei settori trasporti energia e telecomunicazioni; Il programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI); Programmi nel settore dell'istruzione e della formazione professionale (Erasmus +); Programmi nei settori culturali e creativi (Europa creativa); Terzo programma UE per la salute; Competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese (COSME). |
| 2. Risorse Nazionali e Regionali | |
| 3. Strumento di preadesione (IPA) | |

3. Strategia EUSAIR (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region*) e programmazione: brevi cenni

3.1 Gli obiettivi della strategia EUSAIR

La Macroregione Adriatico – Ionica è uno spazio funzionale definito dal bacino dei mari Adriatico e Ionio⁵. Coprendo anche un'importante zona terrestre, le zone marine, costiere e terrestri sono trattate come sistemi interconnessi. Con un movimento di beni, servizi e persone, e con la prospettiva di adesione all'UE per altri Paesi della penisola balcanica, le aree portuali hanno assunto sempre più un ruolo di primaria importanza. L'attenzione ai collegamenti terra-mare evidenzia, inoltre, l'impatto delle attività non sostenibili svolte sulla terraferma per le aree costiere e gli ecosistemi marini.

La strategia EUSAIR (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region*), contenuta in una Comunicazione⁶ della Commissione ed un Piano di Azione⁷, riguarda principalmente le opportunità dell'economia marittima: *crescita blu, connettività terra-mare, connettività dell'energia, protezione dell'ambiente e turismo sostenibile*, tutti settori destinati a svolgere un ruolo cruciale nella creazione di posti di lavoro e nella crescita economica dell'intera Macroregione. La strategia offre, quindi, ai diversi Paesi della Macroregione una preziosa opportunità di collaborare, in particolare contribuendo all'integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea. Si tratta della prima "strategia macro regionale dell'UE" con un numero così elevato di Paesi che non appartengono alla UE ma che hanno collaborato con Stati membri dell'UE.

La strategia apporta un chiaro valore aggiunto europeo poiché rinforza l'attuazione delle politiche dell'UE in atto nella Macroregione offrendo, nel contempo, ai Paesi partecipanti, una preziosa opportunità di allineare le proprie politiche con la visione complessiva dell'UE 2020. In effetti, essa

⁵ Le principali fonti alla presente sezione sono:

- COM (2014) 357 final, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Bruxelles, 17.6.2014;
- SWD (2014) 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.

⁶ COM (2014) 357 final, *doc. cit.*

⁷ SWD (2014) 190 final, *doc. cit.*

contribuirà ad avvicinare ancor di più all'UE i Paesi dei Balcani occidentali, offrendo maggiori opportunità di lavoro e traendo vantaggio dalle opportunità comuni specifiche della regione medesima. Inoltre, come noto, nella storia della Macroregione non mancano situazioni difficili sia dal punto di vista politico sia da quello economico-sociale. Tuttavia, l'adesione della Slovenia e della Croazia, e la prospettiva dell'ingresso nell'UE per gli altri Paesi, offrono l'opportunità di rafforzare i legami e di superare l'eredità del passato.

Nella sua relazione sul valore aggiunto delle strategie macro regionali la Commissione ha raccomandato che le nuove strategie si concentrino su un numero limitato di obiettivi ben definiti in funzione di esigenze particolari e di una cooperazione ad alto livello. Pertanto, utilizzando un approccio dal basso verso l'alto, sono state effettuate ampie consultazioni delle parti interessate per identificare obiettivi chiari specifici della regione.

Sono inoltre stati identificati due aspetti trasversali:

- sviluppo di capacità, compresa la comunicazione, per un'attuazione efficiente e per sensibilizzare l'opinione pubblica e aumentare il sostegno;
- ricerca e innovazione per stimolare i posti di lavoro altamente qualificati, la crescita e la competitività. La cooperazione nelle reti transnazionali può contribuire ai mercati con nuove idee e favorire lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi.

Inoltre, la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento, nonché la gestione del rischio di catastrofe sono principi orizzontali comuni a tutti e quattro i pilastri.

3.2 Governance e attuazione

L'esperienza delle strategie macro regionali esistenti dimostra che la qualità e la stabilità dei meccanismi di governance sono cruciali per un'attuazione efficace. La relazione della Commissione sulla governance del maggio 2014 identifica tre esigenze principali: rafforzamento della leadership politica, processo decisionale efficace e buona organizzazione. Una migliore governance non dipende da nuovi fondi o dalla burocrazia, ma dalle modalità e dai ruoli nell'attuazione della strategia nonché dal finanziamento delle azioni congiunte. La governance deve avere una dimensione sia politica che operativa, con i ministeri responsabili e gli organismi di attuazione che definiscano gli obiettivi strategici e si assicurino che il lavoro sia seguito rigorosamente.

La Commissione ha precisato che è necessario il coordinamento tra i Paesi partecipanti e tra i vari ministeri e livelli decisionali di ciascun Paese. Per ciascun pilastro, due coordinatori dei ministeri pertinenti che rappresentano i due Paesi lavoreranno a stretto contatto con le controparti oltre frontiera per sviluppare e attuare il piano d'azione.

La Commissione agisce da facilitatore indipendente e garantisce la prospettiva dell'UE, sostenuta dal gruppo ad alto livello sulle strategie macro regionali con rappresentanti dei Paesi dell'UE e dei Paesi non UE che partecipano alle strategie. Per una buona attuazione sono necessari:

- il riconoscimento da parte dei Paesi che la strategia è trasversale alle politiche settoriali e che interessa tutti i livelli di governo;
- la piena ed effettiva partecipazione dei Paesi non UE a tutti i livelli;
- un supporto politico ad alto livello, con i Ministri che determinano la direzione complessiva della strategia, assumendosi le responsabilità, allineando le politiche e i finanziamenti, e fornendo risorse e legittimazione per il processo decisionale a livello tecnico;
- un approccio strategico a livello di Unione assicurato dalla Commissione nel suo ruolo di garante della dimensione UE;
- il monitoraggio, la sorveglianza dei progressi e gli orientamenti di attuazione da parte dei Paesi;
- un buon uso del lavoro delle organizzazioni regionali esistenti;
- un sostegno affidabile da parte dei coordinatori dei pilastri, in particolare per quanto riguarda l'uso dell'assistenza istituzionale e per lo sviluppo di capacità del programma di cooperazione transnazionale adriatico-ionico 2014-2020;

- il coinvolgimento delle parti interessate fondamentali: autorità nazionali, regionali e locali, parlamentari (regionali, nazionali ed europei), attori economici e sociali, società civile, università e ONG.

La strategia deve essere realizzata, tra l'altro, mobilitando e allineando i fondi nazionali ed europei pertinenti ai quattro pilastri ed alle suddette tematiche: è il modello dei tre no – nessuna nuova istituzione, nessuna risorsa di bilancio specifica di natura addizionale, nessuna nuova base legislativa. Approvando la strategia, i governi dei Paesi partecipanti si impegnano ad attingere a tali fondi per attuare il piano d'azione. In particolare, i fondi strutturali e di investimento europei e lo strumento di assistenza preadesione 2014-2020 forniscono risorse significative ed un'ampia gamma di strumenti e opzioni tecniche.

Il percorso di attuazione è articolato sotto il profilo della responsabilità organizzativa e sotto il profilo della integrazione tra programmi e risorse di diversa natura. Per quanto riguarda il primo aspetto (organizzativo) la strategia prevede la seguente attribuzione di responsabilità agli Stati partecipanti

Schema 2 – Pilastri, obiettivi e responsabilità

| Obiettivi generali | Obiettivi prioritari | Responsabilità | |
|----------------------------|--|-------------------------|--------|
| Blue Growth | <i>Tecnologie blue Pesca e acquacoltura Governance e servizi marini e marittimi</i> | Grecia e Montenegro | |
| Interconnessioni regionali | <i>Trasporto marittimo Connessioni intermodali con l'entroterra Reti energetiche</i> | Italia, Serbia | |
| Qualità ambientale | <i>Ambiente marino Habitat terrestri transnazionali Biodiversità</i> | Slovenia, Erzegovina | Bosnia |
| Turismo sostenibile | <i>Offerta turistica diversificata (prodotti e servizi); Gestione del turismo sostenibile e responsabile (innovazione e qualità)</i> | Croazia, Albania | |

Per ogni obiettivo generale c'è una coppia di Paesi composta da un Paese membro dell'UE e un Paese candidato.

All'interno di questo schema generale la struttura di governance si arricchisce di tre organismi tecnici: *Governing Board (GB)* – che rappresenta la struttura di coordinamento più “politica” per l'implementazione della strategia, *Thematic Steering Group (TSG)*, dipendente dal Governing Board – un organismo tecnico operativo per l'individuazione delle azioni, dei progetti e delle proposte per una implementazione più efficace e più efficiente della strategia; *National Contact Point (NCP)* – un punto di contatto e di informazione per ciascun Paese.

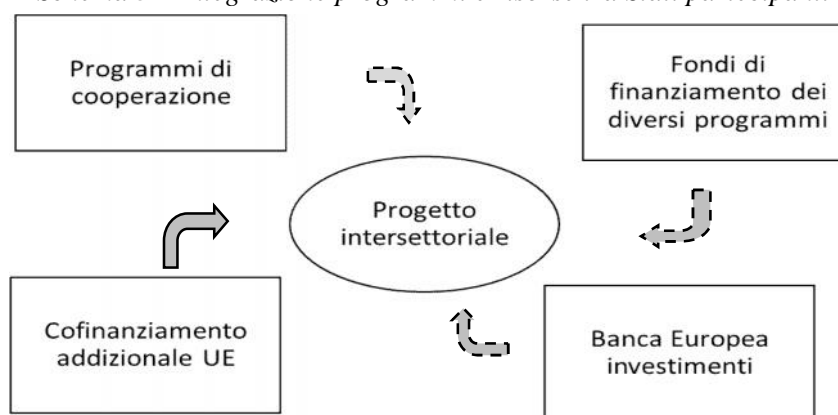
I primi due organismi dovranno garantire un forte coordinamento e una specifica integrazione con le Autorità di gestione dei diversi programmi nazionali finanziati con risorse autonome e con i fondi strutturali sia dei programmi regionali e nazionali che dei programmi di cooperazione interregionale e transfrontaliera.

Inoltre, sulla base delle due precedenti strategie macro regionali (Baltico e Area Danubiana) è possibile avviare percorsi integrati di specifici progetti che possono attivare risorse comunitarie addizionali (Mastorocco, Santandrea 2015; T33 Srl 2013).

Gli spazi di azione e di reperimento di risorse finanziarie non sono scarsi. E' evidente che la strategia necessita di una forte leadership politico-istituzionale e di una identificazione forte di progetti integrati di particolare rilevanza: questi potrebbero essere, probabilmente, i fattori di maggiore debolezza della strategia EUSAIR.

Un ulteriore fattore di debolezza della Strategia si basa sulla considerazione che il programma del Presidente della Commissione Europea Junker prevede l'attivazione del processo di adesione dei quattro Paesi candidati dopo il 2020, cioè alla chiusura dell'attuale periodo e all'inizio di un nuovo ciclo di programmazione pluriennale⁸.

Schema 3 – Integrazione programmi e risorse tra Stati partecipanti



Sotto il profilo territoriale, fanno parte della Macroregione 4 Paesi dell'Unione Europea e 4 Paesi candidati ad entrarvi. Nello specifico:

- Paesi dell'Unione Europea: 1.Italia: con le dodici Regioni adriatiche e ioniche (Puglia, Sicilia, Calabria, Basilicata, Molise, Abruzzo, Marche, Umbria, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia) e con le due Province Autonome di Trento e Bolzano; 2.Slovenia; 3.Croazia; 4.Grecia.
- Paesi Candidati ad entrare in UE: 1.Bosnia-Erzegovina; 2.Montenegro; 3.Albania; 4.Serbia.

Figura 1 – Mappa della Macroregione Adriatico-Ionica



Fonte: <http://www.adriatic-ionian.eu/about/the-adriatic-ionian-region>

⁸ E' da osservare che a fine agosto del 2014, su iniziativa della Germania si è tenuta una prima conferenza sui Balcani Occidentali, avviando il cosiddetto "processo di Berlino" cui hanno partecipato Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Kosovo, Macedonia, Montenegro e Serbia, Germania e Austria. Nella seconda conferenza dell'agosto 2015 si sono aggiunti i Paesi di Italia e Francia. Il processo di Berlino rilancia in modo significativo la cooperazione regionale e lo sviluppo economico ed infrastrutturale dei Balcani Occidentali. Questa iniziativa dovrebbe rafforzare la Strategia EUSIR.

4. La coesione economica

4.1 Il reddito

La Macroregione AI è caratterizzata da rilevanti differenze in termini di reddito prodotto e di reddito pro-capite e questo è un aspetto da tenere in considerazione nella prospettiva di delineare le condizioni di sviluppo della macro-area.

La popolazione media è stimata pari a circa 70 milioni di abitanti nel 2014, il 13,4% del totale UE20 + i quattro Paesi Candidati. Fatto 100 il totale della popolazione della Macroregione AI, la quota dei Paesi Candidati è pari a circa il 20,7%.

Il Prodotto Interno Lordo (PIL) della Macroregione Adriatico-Ionica è stimato pari a circa 1.334 miliardi di euro correnti nel 2014, il 9,5% del totale dei 28 Paesi UE + i quattro Paesi Candidati. Fatto 100 il totale del PIL della Macroregione AI, la quota dei Paesi Candidati è pari a circa il 4,7%.

Le quattordici regioni italiane rappresentano circa il 75% del totale del PIL della Macroregione AI. Pertanto, il territorio della sponda orientale dell'Adriatico-Ionico evidenzia un forte squilibrio nei "pesi" in termini di popolazione e di PIL.

Tav. 1 - Macroregione Adriatico-Ionica: il Prodotto interno lordo. Valori assoluti anno 2014 (milioni di euro correnti) e variazione % 2014-2015

| Paesi e regioni della Macroregione AI | Valori assoluti 2014 | Variazione % | | |
|--|-------------------------|--------------|------------|-------------|
| | | 2005-2008 | 2008-2014 | 2014-2005 |
| Paesi candidati | 62.331 | 52,6 | 6,8 | 63,0 |
| Slovenia | 37.303 | 29,8 | -1,7 | 27,6 |
| Grecia | 177.559 | 21,5 | -26,6 | -10,9 |
| Croazia | 43.020 | 31,8 | -10,6 | 17,8 |
| Regioni Italia | 1.013.304 | 10,0 | -0,4 | 9,6 |
| Totale | 1.333.517 | 14,3 | -5,0 | 8,6 |
| <i>Totale UE 28</i> | <i>13.959.739</i> | <i>12,8</i> | <i>7,4</i> | <i>21,2</i> |

Elaborazioni IPRES su dati Eurostat.

In termini dinamici, tra il 2005 e il 2014 (ultimo anno disponibile per omogeneità della nuove stime di contabilità nazionale secondo gli standard Eurostat – SEC2010) il Prodotto interno lordo a valori correnti della Macroregione Adriatico-Ionica aumenta dell'8,6 % contro un incremento del 21,2% dei 28 Paesi UE nello stesso periodo.

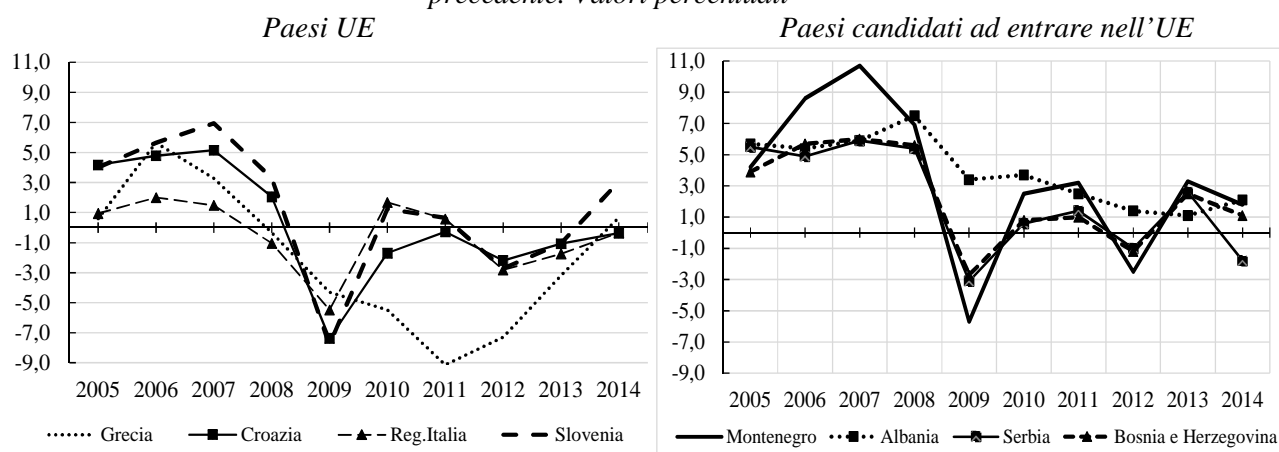
Scomponendo l'intero periodo in due sub periodi 2005-2008 e 2008-2014 si possono osservare andamenti molto divergenti tra le Regioni e gli Stati membri dell'UE e quelli Candidati in particolare nel periodo della lunga crisi economica recente.

Le Regioni italiane e i tre Stati membri dell'UE subiscono una significativa contrazione del PIL nominale tra il 2008 e il 2014, a fronte di un incremento per i Paesi Candidati e per il totale UE. Tra gli Stati membri dell'UE la Grecia e la Croazia subiscono le maggiori contrazioni del PIL nominale.

Pertanto, gli anni della crisi economica 2008-2014 hanno influenzato comportamenti molto differenziati tra le diverse aree territoriali.

La dinamica annuale del tasso di crescita reale del PIL tra i diversi Paesi e le Regioni italiane consente di avanzare alcune considerazioni.

Figura 2 – Macroregione Adriatico-ionica - Tassi di crescita reale del PIL rispetto all'anno precedente. Valori percentuali



Elaborazioni IPRES su dati Eurostat.

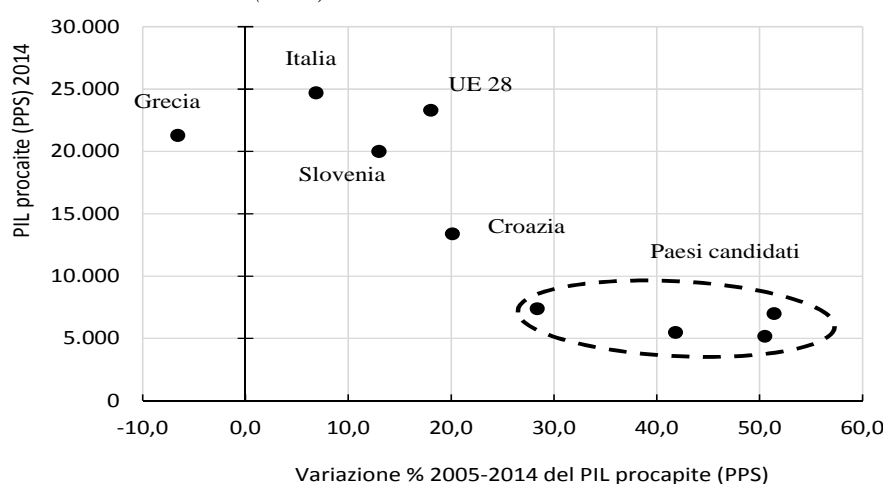
La contrazione del PIL in termini reali è stata significativa tra il 2008 e il 2009 per tutti i Paesi della Macroregione ad esclusione della Bosnia-Erzegovina. Una seconda contrazione di minore intensità di quella precedente si osserva tra il 2011 e il 2012 e riguarda gli stessi Paesi.

La Grecia ha un periodo più lungo di contrazione del PIL in termini reali, con un valore appena positivo nel 2014.

Dopo la ripresa del 2010 i Paesi membri dell'UE hanno tassi di crescita costantemente negativi ad esclusione della Slovenia. Questo non accade ai Paesi candidati; la Serbia mostra una significativa contrazione nel 2014 (-1,8%).

E' molto ampia la variabilità del reddito pro-capite misurato in termini di parità di potere di acquisto (PPS) tra i Paesi della Macroregione AI. Infatti, posto uguale a cento il reddito pro capite medio dei 28 Paesi UE nel 2014, si va da un valore minimo del 28,4% di Albania e Bosnia e Erzegovina, al 96 % dell'Italia. Nell'ambito dei Paesi UE della Macroregione la Croazia rileva il numero indice inferiore pari a 58,5%.

Figura 3 – Macroregione Adriatico-Ionica: reddito pro-capite a parità di potere di acquisto, 2014 (euro) e variazione % 2005-2014



Elaborazioni IPRES (su dati Eurostat).

Sotto il profilo dinamico, i quattro Paesi Candidati mostrano un aumento particolarmente sostenuto in termini di PIL pro-capite PPS tra il 2004 e il 2015. La Grecia è il solo Paese della Macroregione che mostra una riduzione significativa (-6,6%) nello stesso periodo a causa della grave crisi economica e

sociale che sta attraversando a partire dal 2008-2009. La crisi economica del periodo 2008-2014 ha provocato la contrazione del PIL pro-capite (PPS) in quattro Paesi: la Grecia (-18,1%), l'Italia (-3,3%) e la Slovenia (-2,2%) tra i Paesi Ue; il Montenegro (-2,8%) tra i Paesi candidati.

4.2 Il mercato del lavoro

L'occupazione nella Macroregione AI è stimata pari a 24,4 milioni di persone e rappresentano l'11% del totale dell'occupazione UE + i quattro Paesi candidati. Fatto 100 l'occupazione totale della Macroregione AI, la quota dei Paesi Candidati rappresenta il 18,4%.

Gli indicatori caratteristici del mercato del lavoro mostrano notevoli disparità tra i Paesi della Macroregione AI. Il Tasso di occupazione è sistematicamente inferiore a quello medio dell'UE nel 2014; mentre tra i Paesi si osserva una differenza di circa 25 punti percentuali tra quello minimo della Bosnia-Erzegovina e quello massimo della Slovenia. Questi due Paesi si collocano agli estremi opposti anche per quanto riguarda gli altri due indicatori: il tasso di disoccupazione totale e quello relativo alle persone con meno di 24 anni.

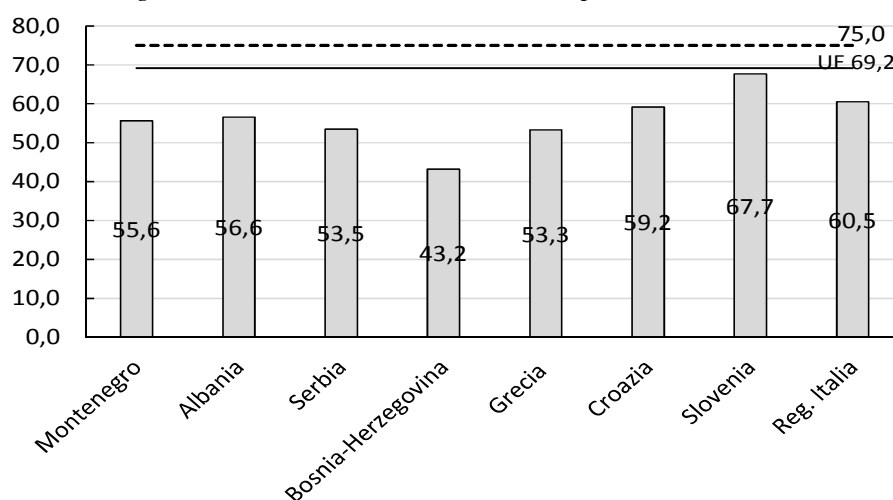
Tav. 2 - Macroregione Adriatico-Ionica: tassi di occupazione e di disoccupazione - 2014. Valori %

| Paesi e regioni della Macroregione AI | Tasso di occupazione (15 to 64 anni) | Tasso di disoccupazione (%) | Tasso disoccupazione <24 anni |
|--|--|--------------------------------|----------------------------------|
| Montenegro | 50,4 | 18,0 | 35,8 |
| Albania | 50,5 | 17,5 | 39,0 |
| Serbia | 49,6 | 18,9 | 47,1 |
| Bosnia-Erzegovina | 39,0 | 27,6 | 62,7 |
| Grecia | 49,4 | 26,5 | 52,4 |
| Croazia | 54,6 | 17,3 | 45,5 |
| Slovenia | 63,9 | 9,7 | 20,2 |
| Reg. Italia | 56,3 | 12,5 | 39,8 |
| UE (28) | 64,8 | 10,2 | 22,2 |

Elaborazioni IPRES su dati Eurostat.

Per il tasso di disoccupazione totale si rileva una differenza di circa 18 punti percentuali, mentre per il tasso di disoccupazione delle persone con meno di 24 anni il divario è di circa 43 punti percentuali.

Figura 4 – Macroregione Adriatico-Ionica: Tasso di occupazione 20-64 anni – 2014 – valori %



Elaborazioni IPRES su dati Eurostat.

Con riferimento al tasso di occupazione 20-64 anni, che è stato assunto come uno degli indicatori fondamentali della strategia europea 2020, si può osservare anzitutto che tutti i Paesi della Macroregione AI hanno valori inferiori a quello medio della UE28. La maggiore distanza rispetto al dato medio UE riguarda la Bosnia-Erzegovina; mentre il Paese maggiormente allineato alla media UE è la Slovenia.

Tutti i Paesi della Macroregione AI sono, ad eccezione della Slovenia, molto lontani dall'obiettivo fissato dalla strategia europea 2020 fissato al 75%.

5. La programmazione territoriale

Il presente capitolo intende fornire informazioni di sintesi concernenti la dotazione complessive dei Programmi di cooperazione, per entrambi i cicli di programmazione. Altresì, in un tentativo di sovrapposibilità e di ricostruzione delle risorse per affinità di contenuti e tematismi si è proceduto ad una riclassificazione da cui emerge come e quanto i diversi programmi 'attenzione' i vari obiettivi tematici. Si pensi, ad esempio, che per il periodo 2007/2013 – su una dotazione complessiva dei programmi di cooperazione territoriale di poco inferiore a 1,1 miliardi di euro con cofinanziamento UE medio dell'81,3% - il tema "Miglioramento della qualità della vita, protezione dell'ambiente e promozione della coesione sociale e culturale" è quello che assorbe la maggiore dotazione (oltre 343 milioni di euro); per altro verso, i temi di competitività, innovazione e crescita sostenibile assommano a quasi ulteriori 400 milioni.

Per il ciclo 2014/2020 – a fronte di una dotazione complessiva di 1,081 miliardi di euro ed un cofinanziamento UE medio dell'84,6% - il tema dell'ambiente assorbe ben 390 milioni di euro; 53 sono i milioni di euro destinati allo sviluppo dell'economia locale e poco più di 100 milioni sono le risorse a supporto delle infrastrutture di trasporto e di energia.

La tavola sottostante riporta per i Programmi qui oggetto di analisi, le singole priorità di investimento; si è tentato di allinearle ed raccordare in funzione dei contenuti specifici. E' bene precisare subito che non è stato possibile codificare in maniera perfettamente sovrapponibile le singole priorità, tuttavia, si è proceduto ad individuare le risorse programmate e le spese certificate al 31 dicembre 2014 mediante l'individuazione di 4 tematismi affini e trasversali per i 5 Programmi in oggetto.

Tav. 3 - Griglia delle priorità d'investimento dei Programmi di Cooperazione territoriale 2007-2013: Grecia-Italia, Italia-Slovenia, IPA-Adriatico, Grecia-Albania e Slovenia - Croazia. Riclassificazione per tematismi e risorse.

| PROGRAMMI / PRIORITA' DI INVESTIMENTO | | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|---------------------------|
| Grecia-Italia 2007/13 | Italia- Slovenia 2007/13 | IPA Adriatico 2007/13 | Grecia-Albania 2007/13 | Slovenia- Croazia 2007/13 | TEMATISMI | Risorse (euro) |
| Rafforzamento competitività e innovazione | Competitività e società basata sulla conoscenza | Cooperazione economica, sociale e istituzionale | Miglioramento dello sviluppo economico transfrontaliero | Lo sviluppo economico e sociale | SVILUPPO ECONOMICO, COMPETTIVITA', INNOVAZIONE | 150.754.571 |
| Miglioramento dell'accessibilità ai servizi e reti sostenibili (trasporti) | Ambiente, trasporti e integrazione territoriale sostenibile | Accessibilità e reti | - | - | RETI E TRASPORTI | 139.251.748 |
| Miglioramento della qualità della vita, protezione dell'ambiente e miglioramento della coesione sociale e culturale | Integrazione sociale | Risorse naturali e culturali e prevenzione del rischio | Promozione e sviluppo dell'ambiente e delle risorse naturali e culturali | Gestione sostenibile delle risorse naturali | QUALITA' DELLA VITA, WELFARE | 208.418.163 |
| Assistenza tecnica | Assistenza tecnica | Assistenza tecnica | Assistenza tecnica | Assistenza tecnica | ASSISTENZA TECNICA | 44.011.076 |

Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Degli oltre 540 milioni di euro che assommano le dotazioni dei Programmi, ben 208 milioni sono associati a priorità che vertono sul miglioramento della qualità della vita, della coesione culturale, nonché dell'integrazione sociale. Seguono circa 140 milioni di euro programmati per i trasporti e l'accessibilità alle reti; poco più di 150 milioni di euro riguardano lo sviluppo economico, la competitività e l'innovazione. E 44 milioni sono assegnati alla assistenza tecnica.

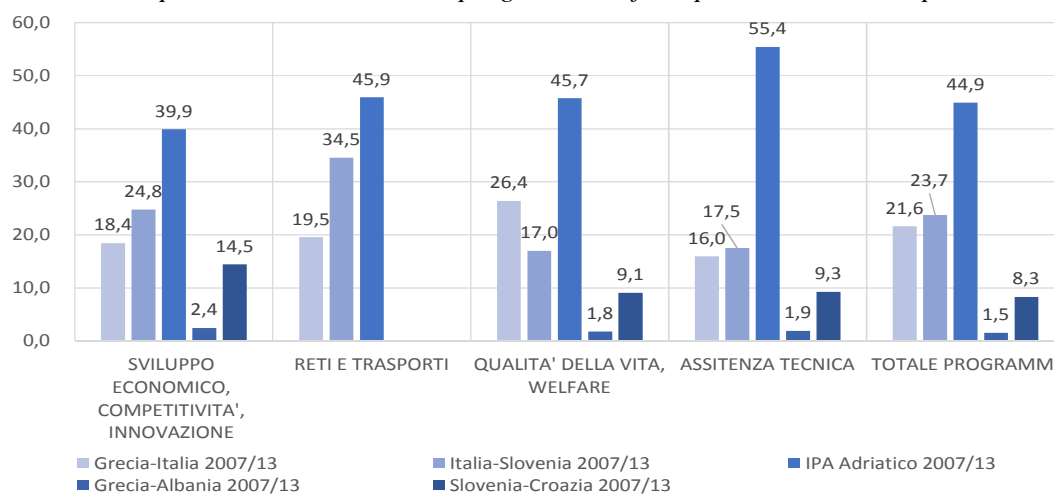
Tav. 4 - Griglia di raccordo delle risorse (€) programmate per tematismi; Programmi di Cooperazione territoriale 2007-2013: Grecia-Italia, Italia-Slovenia, IPA-Adriatico, Grecia-Albania e Slovenia Croazia.

| TEMATISMI | Grecia- Italia 2007/13 | Italia- Slovenia 2007/13 | IPA Adriatico 2007/13 | Grecia- Albania 2007/13 | Slovenia- Croazia 2007/13 | TOTALE |
|--|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| SVILUPPO ECONOMICO, COMPETITIVITA', INNOVAZIONE | 27.804.995 | 37.327.747 | 60.154.157 | 3.669.153,75 | 21.798.518 | 150.754.571 |
| RETI E TRASPORTI | 27.212.917 | 48.083.956 | 63.954.875 | - | - | 139.251.748 |
| QUALITA' DELLA VITA, WELFARE | 55.088.040 | 35.430.025 | 95.327.124 | 3.669.153,75 | 18.903.820 | 208.418.163 |
| ASSISTENZA TECNICA | 7.028.040 | 7.713.301 | 24.381.795 | 815.367,50 | 4.072.572 | 44.011.076 |
| TOTALE | 117.133.992 | 128.555.029 | 243.817.951 | 8.153.675 | 44.774.910 | 542.435.557 |

Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Osservando i singoli tematismi si evince che il Programma IPA Adriatico 2007-2013 (rappresentando la dotazione maggiore tra i Programmi qui in oggetto) registra la quota relativa sempre più elevata; nello specifico, circa il 40% per lo sviluppo economico, il 46% per le reti ed i trasporti, medesima quota per quanto attiene il welfare ed il 55% con riferimento al totale assegnato all'assistenza tecnica. Del tematismo relativo all'inclusione sociale, il 26,4% proviene dal Programma Grecia-Italia che finanzia il 18,4% dello sviluppo economico. Di contro, il Programma Italia-Slovenia interviene per il 34,5% in materia di reti e trasporti a fronte di un 26,4% osservato per il tematismo rigirante la qualità della vita.

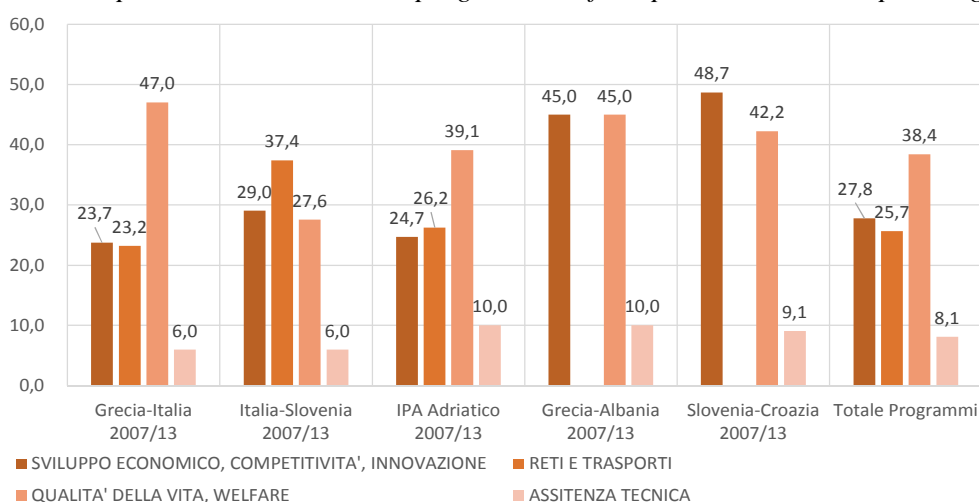
Fig. 5 - Incidenza percentuale delle risorse programmate, fatto pari a 100 il totale per Tematismo



Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Interessanti spunti provengono dalla lettura dei singoli Programmi e di come e quanto le risorse programmate si spalmino tra i tematismi qui in oggetto. Il Programma Grecia-Italia è quello che più assegna in termini relativi alla qualità della vita (47%); segue il Programma Grecia- Albania (45%). Medesima quota quest'ultimo Programma lo assegna allo sviluppo economico, alla competitività ed all'innovazione. Per altro verso, il Programma Italia-Slovenia è quello che più di tutto, in termini relativi, destina risorse al tema reti e trasporti (37,4%). In assoluto, il 38,1% delle risorse complessive afferiscono al comparto sociale, un quarto rappresentano la dotazione programmata a sostegno dello sviluppo economico, della innovazione e della competitività, il 28% il settore dei trasporti, l'8% la fetta associata all'assistenza tecnica. In termini relativi, il Programma Croazia-Slovenia destina quasi metà della propria dotazione al comparto dello sviluppo economico, della competitività e dell'innovazione.

Fig. 6 - Incidenza percentuale delle risorse programmate, fatto pari a 100 il totale per Programma



Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Sufficientemente interessante appare anche l'andamento della spesa certificata. È necessario ricordare, in questa sede, che per spesa certificata si intende spesa sostenuta nelle diverse progettualità presenti nei distinti Programmi e che ha già superato almeno il controllo di primo livello della documentazione attestante la spesa. A livello assoluto è possibile notare che il Programma IPA Adriatico è la programmazione dove si registra la maggior spesa seguito dai programmi Italia – Slovenia e Grecia – Italia. Tali dati certamente non sorprendono in quanto seguono il valore assoluto del programmato. Infatti il Programma IPA Adriatico è la programmazione con le maggiori risorse finanziarie seguito dai programmi Italia – Slovenia e Grecia – Italia.

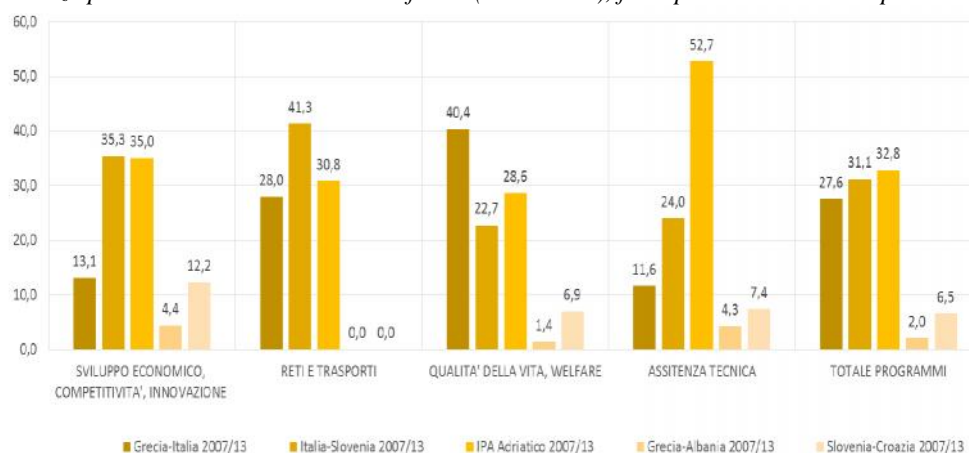
Se confrontiamo la spesa certificata dell'anno 2014 sui singoli tematismi possiamo notare una certa similitudine nei Programmi Italia – Slovenia e IPA Adriatico, in quanto entrambi pongono una certa attenzione allo sviluppo economico ed alle reti e trasporti (primo e secondo tematismo). Notevole l'attenzione del Programma Grecia Italia, invece, sull'aspetto della qualità della vita e welfare. La rilevanza dell'assistenza tecnica sul Programma IPA Adriatico non deve certamente sorprendere in quanto trattasi del Programma con le maggiori risorse finanziarie programmate (oltre 243 milioni di euro), appare evidente che è anche il Programma in cui sono investite le maggiori risorse in assistenza tecnica.

Tav. 5 - Griglia di raccordo della spesa certificata al 31/12/2014 per tematismi; Programmi di Cooperazione territoriale 2007-2013: Grecia-Italia, Italia-Slovenia, IPA-Adriatico, Grecia-Albania e Slovenia-Croazia. (€).

| TEMATISMI | Grecia-Italia 2007/13 | Italia-Slovenia 2007/13 | IPA Adriatico 2007/13 | Grecia- Albania 2007/13 | Slovenia- Croazia 2007/13 | TOTALE |
|---|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| SVILUPPO ECONOMICO, COMPETITIVITA', INNOVAZIONE | 10.935.590 | 29.553.608 | 29.246.735 | 3.659.295 | 10.233.883 | 83.629.111 |
| RETI E TRASPORTI | 23.639.810 | 34.894.467 | 26.024.621 | - | - | 84.558.898 |
| QUALITA' DELLA VITA, WELFARE | 49.397.874 | 27.760.300 | 35.017.825 | 1.720.988 | 8.489.405 | 122.386.392 |
| ASSISTENZA TECNICA | 2.831.244 | 5.856.155 | 12.861.792 | 1.036.457 | 1.801.129 | 24.386.777 |
| TOTALE | 86.804.518 | 98.064.529 | 103.150.972 | 6.416.741 | 20.524.417 | 314.961.178 |

Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Slovenia Croazia 2007-2013 JTS. Elaborazioni: IPRES (2016).

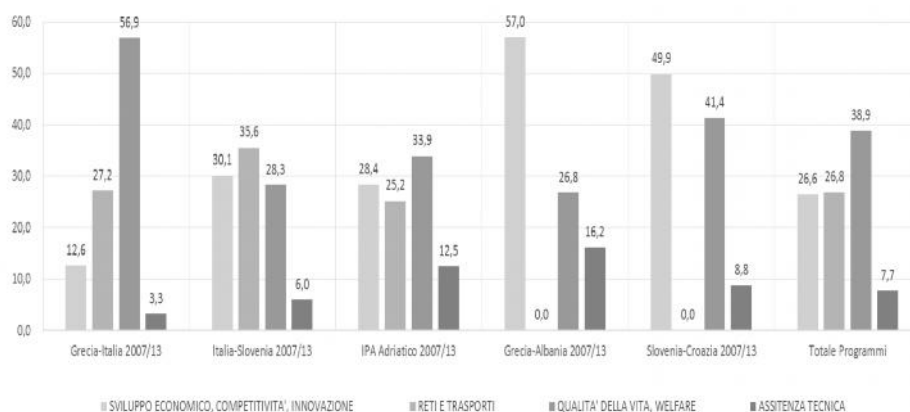
Fig. 7 - Incidenza percentuale delle risorse certificate (anno 2014), fatto pari a 100 il totale per Tematismo



Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Elementi interessanti di riflessione ci provengono dalla elaborazione della spesa per singolo programma dove notiamo una certa equivalenza della spesa nei due Programmi con maggiore dotazione finanziaria (IPA Adriatico e Italia Slovenia). Interessante è la conferma della grande attenzione del Programma Grecia Italia sul tematismo Qualità della vita e welfare e la notevole attenzione del Programma Grecia Albania sullo Sviluppo economico, competitività ed innovazione. Il Programma Slovenia Croazia ha diviso in maniera quasi equa le risorse economiche sui due tematismi di interesse del Programma (Sviluppo economico e Qualità della vita).

Fig. 8 - Incidenza percentuale delle risorse certificate (anno 2014), fatto pari a 100 il totale per Programma



Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Operational Programme Slovenia-Croatia 2007-2013 (Financial Data). Elaborazioni: IPRES (2016).

Questi primi dati ci confermano l'attenzione della programmazione 2007 / 2013 ai diversi tematismi della Macroregione, sia pur con delle dicotomie tra i diversi Programmi. Le differenze, ovviamente, sono certamente imputabili alle diverse esigenze territoriali, da un lato, ed alle diverse sensibilità presenti nelle Autorità di Gestione sui diversi temi di sviluppo dei territori. È possibile, comunque, affermare che si riscontra una notevole similitudine nell'andamento della spesa nei Programmi IPA Adriatico e Italia Slovenia.

I dati in possesso riguardano anche la spesa certificata per l'anno 2015. Essi sono presenti, però, solo per alcuni dei Programmi presi in considerazione.

Per ciò che concerne l'avanzamento della spesa nel 2015 rispetto al 2014 si registra un notevole incremento nel Programma IPA Adriatico e nel Programma Slovenia Croazia. Molto più contenuto è l'incremento nel Programma Italia Slovenia. Si nota il decremento (dovuto probabilmente ad una decertificazione, ovvero spesa certificata con il controllo delle spese nel primo livello e non riconosciuta ad un controllo più approfondito di secondo livello) pari all'8,5% circa sull'asse assistenza tecnica.

Ultimo aspetto da affrontare riguarda l'analisi dell'andamento della spesa rispetto a quanto programmato. Tale elemento, sulla base dei dati analizzati (spesa certificata al 31/12/2014), non è certamente definitivo, però trattasi del penultimo anno di "spesa utile" sui diversi Programmi. Si precisa che pur in possesso di dati di spesa al 31/12/2015 solo per alcuni Programmi qui analizzati, è apparso opportuno effettuare l'analisi dell'andamento della spesa rispetto al programmato per tutti i Programmi in oggetto.

È interessante verificare come i Programmi abbiano – al 2014 – degli andamenti di livelli di spesa certificata abbastanza simili per i Programmi Grecia – Italia, Italia Slovenia e Grecia Albania. Un certo ritardo nelle spesa si rileva sul Programma IPA Adriatico e sul Programma Slovenia Croazia.

Per il Programma Grecia Italia si ritrovano delle ottime performance di spesa sui tematismi dei trasporti (86,9% circa) e sulla Qualità della vita (89,7% circa). Un certo ritardo si nota sul primo tematismo (poco meno del 40% circa) e sull'assistenza tecnica. Per quanto riguarda l'assistenza tecnica si registra una certa anomalia sul Programma Grecia Albania, dove si verifica una spesa superiore al programmato, mentre la spesa per il primo tematismo è quasi pari al 100% di quanto programmato. Le risorse aggiuntive per l'assistenza tecnica sono state certamente reperite dall'area "Qualità della vita" in quanto questo è l'unico asse in si nota un notevole ritardo di spesa rispetto al programmato (poco meno del 47%).

Tav. 6 - Rapporto tra spesa certificata al 31/12/2014 e programmato per tematismi; Programmi di Cooperazione territoriale 2007-2013: Grecia-Italia, Italia-Slovenia, IPA-Adriatico, Grecia-Albania e Slovenia-Croazia. Valori percentuali

| TEMATISMI | Grecia-Italia 2007/13 | Italia- Slovenia 2007/13 | IPA Adriatico 2007/13 | Grecia- Albania 2007/13 | Slovenia Croazia 2007 / 13 | Totale Programmi |
|--|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| SVILUPPO ECONOMICO, COMPETITIVITA', INNOVAZIONE | 39,3 | 79,2 | 48,6 | 99,7 | 46,9 | 55,5 |
| RETI E TRASPORTI | 86,9 | 72,6 | 40,7 | - | - | 60,7 |
| QUALITA' DELLA VITA, WELFARE | 89,7 | 78,4 | 36,7 | 46,9 | 44,9 | 58,7 |
| ASSISTENZA TECNICA | 40,3 | 75,9 | 52,8 | 127,1 | 44,2 | 55,4 |
| TOTALE | 74,1 | 76,3 | 42,3 | 78,7 | 45,8 | 58,1 |

Fonte: ETCP Greece Italy, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014; ETCP Italia Slovenia, 2007-2013. JTS; Corss-Border Greece-Albania, 2007-2013. Annual Implementation Report, 2014.; IPA Adriatico, 2007-2013. JTS; Slovenia Croazia 2007-2013 JTS. Elaborazioni: IPRES (2016).

Il Programma Italia Slovenia è sufficientemente uniforme su tutti gli assi per quanto riguarda la spesa. Essa si attesta anche su valori abbastanza elevati in considerazione del fatto che v'è ancora un anno di “spesa utile” per il Programma.

Notevoli ritardi sulla spesa si verificano sui Programmi IPA Adriatico e Slovenia Croazia. Entrambi si attestano su valori inferiori al 50% del programmato. I dati sulla spesa certificata al 2015 confermano l'elevata spesa del Programma Italia Slovenia, che si attesta a valori vicini al 90% di spesa rispetto al programmato. I Programmi IPA Adriatico e Slovenia Croazia non riescono ad ottenere performance elevate di spesa, anzi il Programma Slovenia Croazia non supera il 60% di spesa certificata.

6. Conclusioni

L'analisi qui condotta consente di realizzare alcune riflessioni conclusive. Il percorso conoscitivo effettuato è partito da una riflessione sulla strategia della Macroregione ed è proseguito con una – sia pur generale – analisi sui programmi di cooperazione territoriale – periodo 2007 / 2013 – che hanno avuto rilevanza sui territori che la compongono. Gli obiettivi strategici (pilars) identificati per lo sviluppo dell'area hanno visto la luce in una fase temporale successiva rispetto al momento in cui si sono realizzati i programmi operativi 2007 / 2013. Appare ovvio, quindi, che si riscontrano diversi disallineamenti tra i “pilastri” – in particolare, il primo “Blue Growth” – e le priorità d'investimento dei diversi Programmi. Lo sforzo è stato quello di realizzare una lettura omogenea su quanto realizzato dai Programmi e contestualizzare per tutto il territorio della Macroregione quanto programmato ed implementato concretamente.

Alla luce di tale excursus è possibile evidenziare taluni principali elementi.

- A. La lettura integrata ed organica delle diverse programmazioni esaminate ha dimostrato che è vero che esistono delle dicotomie territoriali all'interno della Macroregione, ma è altrettanto reale che tali dicotomie non sono così ampie ed evidenti: è stato possibile aggregare i diversi Assi di intervento in tre tematismi (al netto dell'Asse Assistenza tecnica). Gli stessi tematismi sono abbastanza “vicini” ai pilastri strategici della Macroregione. Il vero grande “assente” è il pilastro sulla “Blue Growth”; esso però è certamente presente in maniera trasversale sui tre tematismi identificati: 1) Sviluppo economico, competitività ed innovazione; 2) Reti e trasporti; 3) Qualità della vita, welfare. In linea di principio, quindi, sarebbe possibile affermare che i pilastri strategici erano – sia pur in maniera “virtuale” – già presenti nelle diverse programmazioni ed

effettivamente avvertiti dai territori come delle tematiche necessarie per il loro sviluppo. A riprova di quanto affermato è sufficiente verificare come i tematismi identificati sono presenti in tutte le programmazioni esaminate; possiamo notare come solo in due Programmi (Grecia – Albania e Slovenia - Croazia) sia assente il tematismo “Reti e trasporti” e, si deve notare in questa sede, trattasi degli unici due Programmi in cui non c’è il mare a dividere i territori.

- B. La presenza del tema “Reti e trasporti” nei Programmi Grecia – Italia, IPA Adriatico e Italia Slovenia induce a considerare che la separazione dei territori con il mare è ancora vista come un aspetto problematico e v’è la necessità di migliorare l’efficacia e l’efficienza del sistema trasportistico sul mare. Ovviamente la presenza di tale tema porta a delle difficoltà di implementazione piena dei diversi programmi: la realizzazione di infrastrutture nell’ambito dei trasporti è particolarmente costosa e comporta tempi (progettazione, realizzazione gare di appalto, realizzazione opere) molto lunghi e spesso non in linea con le tempistiche richieste (o imposte) dalla Commissione Europea. Talvolta, al fine di “aggirare” tali limiti, vengono proposte e finanziate, per questo ambito, delle progettualità che tendono a rafforzare gli aspetti delle multimodalità dei trasporti e/o gli aspetti della c.d. “security” delle aree portuali, aeroportuali e ferroviarie creando, però, delle ridondanze o peggio delle sovrapposizioni tra loro e inducendo i territori a non considerare programmi nati proprio per il rafforzamento del settore trasporti quale ad esempio il Programma TEN-T, MOBILITY FOR GROWTH, ecc. Appare chiaro che il mare non deve costituire un vincolo per l’accessibilità / fruibilità dei territori, anche perché la Macroregione è nata ed è costituita da Paesi che si affacciano su un bacino marino, ma è necessario anche pensare alle interconnessioni via terra per quelle Nazioni che non sono divise dal mare. Oltre ciò è necessario aggiungere che il tema dei trasporti non può certamente prescindere dal tema turismo, ambiente, cultura. La crescita di un territorio non può che transitare dal grado di accessibilità dello stesso o meglio dal livello di fruibilità che lo stesso ha e viene percepito dai suoi cittadini e dai “cittadini temporanei” (turisti) presenti sul territorio stesso.
- C. L’implementazione dei diversi Programmi, ad un anno dalla loro chiusura ufficiale, pare estremamente avanzata. Possiamo notare come tre Programmi su cinque (Grecia Italia, Grecia Albania e Italia Slovenia) abbiano percentuali di spesa superiori al 70% del totale programmato. Registriamo un certo ritardo nel Programma IPA Adriatico e nel Programma Slovenia Croazia. Notevole rilevanza è stata data nella programmazione 2007 / 2013 al tematismo “Qualità della vita, welfare” ma è necessario aggiungere che solo i Programmi Grecia Italia (con il 90% circa di spesa certificata rispetto al programmato) ed il Programma Italia Slovenia (con poco più del 78%) hanno effettivamente raggiunto – almeno sull’aspetto della spesa – il target originariamente programmato.
- D. Osservando la programmazione per la cooperazione territoriale è apparso immediato che nel periodo 2007/2013 il welfare ha assorbito la fetta di risorse più consistente; per altro verso, i temi di competitività, innovazione e crescita sostenibile assommano insieme a quasi ulteriori 400 milioni. Nel ciclo 2014/2020, invece, il tema dell’ambiente è quello destinatario di maggiori risorse: circa 390 milioni di euro; più limitate, invece, le risorse destinate allo sviluppo dell’economia locale, delle infrastrutture di trasporto e di energia.

Appare opportuno avviare delle serie riflessioni che coinvolgano tutta la Macroregione e progettare/implementare interventi dove siano coinvolte tutte le aree. È evidente che la Macroregione nella sua interezza ha maggiori possibilità di competere a livello mondiale sui mercati. È necessario, quindi, superare alcune dicotomie presenti nei diversi Programmi ed iniziare a riflettere sulla possibilità di implementare delle progettualità trasversali a tutti i Programmi che consentano una vera e reale omogeneizzazione di tutti i territori dell’area.

Riferimenti bibliografici

- Annual Implementation Report 2014 PO Grecia Albania - CCI: 2007 CB 16I PO 010;
- Bellardi, M., 2012, *La strategia macroregionale europea nell'area Adriatico-Ionica*, Argomenti, 34, pp. 5-36;
- Berionni L., (2012) "La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale", *Istituzioni del Federalismo – note e commenti*, n. 3;
- Bianchi D.G., (2014) *Strategie macro-regionali dell'Unione europea e multi-level governance: innovazione reale o apparente?* Paper presentato al convegno SISP Perugia 11-13 settembre;
- Celotti P., et al. (2013) *Options for building a Macro – Region. Scenarios for the development of the Adriatic - Ionian Macro-Region*, T33Srl gennaio;
- Centro Studi di Politica internazionale e Osservatorio Balcani e Caucaso (2015) "La Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica: le fatiche della costruzione di un processo", Paper - dicembre 2015
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. (2014) 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, SWD (2014) 190 final Brussels;
- COMMISSIONE EUROPEA (2009) 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 Baltic Sea Region, COM(2009) 248 final;
- COMMISSIONE EUROPEA (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente la strategia della Macroregione Adriatico Ionica, COM (2014) 357, final Bruxelles;
- Cooperazione Transfrontaliera ITALIA – SLOVENIA 2007-2013 - Programma Operativo numero CCI: 2007 CB 163 PO 036
- Cugusi, B., 2013, *Macro-regional dynamics in the Mediterranean area(s): The case of the Adriatic Ionian Macro-region*, EU Border Regions Working paper 6;
- Dühr S., (2011) "Baltic Sea, Danube and Macro- Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?" *Notre Europe*, September 2011;
- Formez (2016) "Guida alle strategie macro-regionali dell'Unione europea", documento del 10 marzo.
- Greece/Albania IPA Cross-Border Programme 2007-2013 – OP. n. CCI 2007 CB 16I PO 010
- <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> - Commissione Europea, Programmi Operativi CTE, Financial Table;
- Kern K., Gänzle S. (2013) "'Macro-regionalization' as a New Form of European Governance: The Case of the European Union's Strategies for the Baltic Sea and the Danube Regions", *ISL Working Paper n. 3*, Department of Political Science and Management - University of Agder;
- Mastorocco N. – Santandrea V. (2015), "Un'analisi socio-economica della Macroregione Adriatico-Ionica", in Rapporto Puglia 2015, Cacucci Editore (Bari), ISBN 978-88-6611-494-9;
- Parlamento Europeo (2015) *New role of macro-regions in European Territorial Cooperation*, Directorate General for Internal Policies, Bruxelles;
- Rapporto annuale di esecuzione 2014 – Italia Slovenia - CCI: 2007 CB 163 PO 036.
- Sousa, L., 2013, *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, Journal of European Integration, pp. 669-687.