

**CeSPI**

Centro Studi di Politica Internazionale



Osservatorio  
balcani<sup>e</sup> caucaso

Progetto della Fondazione  
Opera Campana dei Caduti,  
promosso dal Forum trentino  
per la Pace e i Diritti Umani

Provincia autonoma di Trento

# **La Strategia dell'Unione Europea per la regione adriatico- ionica: le fatiche della costruzione di un processo**

**Dicembre 2015**

## Sommario

Executive summary e policy recommendations.....	4
Il quadro di riferimento per EUSAIR, la politica di allargamento dell'Unione europea e il processo di Berlino .....	11
La politica di allargamento dell'Unione europea .....	11
Il Processo di Berlino .....	16
La sfida della governance .....	21
L'analisi della Commissione Europea sulla governance delle macro-regioni.....	21
Come si è attrezzato il Baltico per la governance: ruoli e compiti, partecipazione e allineamento delle risorse .....	23
I problemi della governance nella EUSAIR .....	30
La governance nel caso del tema energetico tra connessioni e ambiente .....	38
Il dibattito pubblico sulla macroregione nei media in Croazia.....	49
Le sfide di EUSAIR e il coinvolgimento della sfera pubblica .....	50
Metodologia .....	54
Elementi di contesto dell'analisi.....	56
Analisi quantitativa: copertura tematica e distribuzione nel tempo .....	58
EUSAIR e le infrastrutture viarie: l'autostrada adriatico-ionica .....	63
EUSAIR e le infrastrutture energetiche: il gasdotto adriatico-ionico .....	69
EUSAIR e l'accesso a fondi europei .....	71
Questioni bilaterali .....	73
La governance multi-livello .....	75
I media locali come spazio per la promozione di un approccio translocale.....	76
Conclusioni e policy recommendations.....	77
Quotidiani consultati .....	80
Riferimenti.....	80

L'analisi relativa ai capitoli 1 e 2 sulle sfide della governance di EUSAIR è stata condotta da Almona Tani e Andrea Stocchiero di CeSPI, mentre la terza parte sul dibattito pubblico nei media della Croazia da Marzia Bona di Osservatorio Balcani e Caucaso, con la supervisione scientifica di Luisa Chiodi e il contributo di Caterina Ghobert. Il coordinamento del progetto di studio è stato svolto da Andrea Stocchiero.

L'analisi è stata realizzata nell'ambito del progetto di studio "L'avvio della macro regione adriatico ionica: un percorso ad ostacoli L'avvio della Strategia regionale Adriatico-Ionica nelle prospettive della politica estera italiana e dell'integrazione europea dei Balcani occidentali", sostenuto dall'Ufficio analisi e programmazione del Ministero affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si ringraziano le diverse persone intervistate per le informazioni e le opinioni offerte. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

*Questa ricerca è stata realizzata grazie ad un cofinanziamento dell'Unità Analisi, Programmazione e Documentazione Storico Diplomatica (UAP) del Ministero Affari Esteri (MAE) nel quadro della Legge 948/82, ex Art. 2.*

## Executive summary e policy recommendations

Nell'Ottobre del 2014 si è avviata **la Strategia macro-regionale dell'Unione europea (UE) per l'area adriatico ionica, conosciuta come EUSAIR**: European Union Strategy for the Adriatic-Ionian Region, con l'adozione del Piano di Azione proposto dalla Commissione europea sulla base di una consultazione che ha coinvolto i diversi paesi e stakeholder dell'area<sup>1</sup>. La Strategia è parte della cassetta degli attrezzi dell'Unione per favorire la coesione territoriale di aree vaste, coinvolgendo anche i paesi in via di adesione verso l'integrazione europea. E' uno strumento che presenta quindi **sia una dimensione interna che esterna**. Per questo essa rappresenta anche uno strumento utile per la politica estera italiana.

Dopo le strategie per il Baltico e per il Danubio, anche l'area adriatico-ionica ha adottato la macro-regionalizzazione che può essere definita come un *“processo che ha un approccio di carattere strategico [...] mirante alla **costruzione di spazi funzionali e transnazionali** tra (stati, ndr) regioni (amministrative) e municipalità a livello subnazionale di paesi membri dell'UE e partner che condividono un numero sufficiente di questioni in comune”*<sup>2</sup>. Rispetto ad altri strumenti rivolti alla coesione territoriale, quello della macro-regionalizzazione appare come più comprensivo e *“può essere concepito come un prototipo di differenziazione territoriale nell'integrazione europea”*<sup>3</sup>. Inoltre può essere considerato come **una nuova forma di governance** perché è *“un nuovo livello complementare di integrazione in Europa [...] che non è un fenomeno isolato ma indica un processo generale di ristrutturazione territoriale o di riconfigurazione spaziale che essenzialmente modifica l'esistente geografia Europea”*<sup>4</sup>.

D'altra parte le strategie macro-regionali partono con un forte handicap rispetto agli altri strumenti di coesione territoriale dell'UE. Si tratta dei cosiddetti **3 NO**, e cioè del fatto che l'UE

---

<sup>1</sup> Consiglio Europeo Affari Generali, Conclusioni del Consiglio sulla Strategia europea per la regione adriatico-ionica (EUSAIR), Riunione del Consiglio Affari Generali, 29 settembre 2014; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione adriatico-ionica Bruxelles, 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale]; European Commission, Action Plan concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region {COM(2014) 357 final}, 17.06.2014,

<sup>2</sup> Stefan Ganzle e Kristine Kern “Macro-regions, Macro-regionalisation and Macro-regional Strategies in the European Union: Towards a New Form of European Governance?”, p.6, in Stefan Ganzle e Kristine Kern (eds), *A Macro-regional Europe in the Making*, Palgrave-Macmillan, 2015.

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Nagler A., “European Macro-regions as a New Dimension of European Geography: Networks of Collaboration in the Light of Culture, History and Language Capabilities”, in N. Bellini and U- Hilpert (eds) *Europe's Changing Geography. The Impact of Interregional Networks*, London and New York Routledge. 2013, p.56.

non prevede che queste strategie siano fondate su un regolamento, una istituzione e un fondo ad hoc (*No regulation, No institution, No funds*) . Il loro valore aggiunto consisterebbe nella capacità di far funzionare quello che già esiste a livello normativo ed istituzionale, e di mobilitare risorse provenienti da diverse fonti, con un approccio integrato.

Il CeSPI con ISTRID ha già presentato nel 2014 al Ministero degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale (MAECI) uno studio sul processo di creazione di EUSAIR<sup>5</sup>, dove si metteva in evidenza l'esigenza di dotare la Strategia di **una visione politica** capace di andare oltre un approccio tecno-burocratico fondato sul funzionalismo, per affrontare questioni di rilievo come la crisi europea, la coesione sociale, le migrazioni, sostenendo una più forte cooperazione territoriale sui beni comuni. Questo per ritrovare il senso di appartenenza ad un'Europa unita nei suoi valori fondanti, messo a dura prova in questi ultimi anni di crisi finanziaria e poi sociale e politica, e ancor più nel 2015 con l'emergenza migrazione. Tema quest'ultimo completamente assente nel Piano di Azione dell'EUSAIR, ma sul quale è stato richiesto a livello politico di cimentarsi con nuove iniziative vista la priorità della rotta Balcanica.

**Le crisi** hanno accentuato le spinte divisive e centrifughe a danno del processo di integrazione europea e di un'Europa *soft* e *civilian power* nelle sue relazioni esterne. Di conseguenza anche l'integrazione e adesione dei Balcani occidentali all'UE è messa a dura prova. Il piano Junker per la Commissione europea prevede **il procrastino dell'adesione a dopo il 2020**<sup>6</sup>. Il tradizionale dibattito sul rapporto tra allargamento e approfondimento dell'Unione in questo periodo di crisi ha trovato una risposta a favore del secondo processo. D'altra parte non ci si può isolare dall'esterno. I conflitti alle porte di casa, la crescita dei profughi, le difficoltà di integrazione dei migranti e il preteso scontro tra civiltà islamica e cristiana, portano questioni esterne a deflagrare internamente all'UE. L'adesione dei Balcani occidentali non può essere quindi considerata solo nella sua dimensione esterna ma anche come un affare interno, o intrecciato sempre più strettamente con la stabilità e il benessere dell'Unione.

---

<sup>5</sup> Andrea Stocchiero e Paolo Quercia, La strategia dell'Unione Europea per la regione adriatico-ionica e la politica estera italiana, CeSPI e ISTRID, Marzo 2014.

<sup>6</sup> Jean-Claude Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014.

In questo senso va il **Processo di Berlino** che ha rilanciato il dialogo regionale con i Balcani occidentali convergendo su un piano di progetti comuni, soprattutto nel campo delle infrastrutture, e accompagnando iniziative di risoluzione di tensioni e di riforme volte a rispondere all'adempimento dei criteri di adesione. Il processo ha una scala che va oltre l'area adriatico-ionica coinvolgendo paesi membri come la Germania e la Francia, e ha una forma di tipo intergovernativo, sebbene si proponga di coinvolgere anche la società civile ma senza uno schema concreto.

**La questione dell'adesione ha dunque a che fare con la ricostruzione dell'Unione in tempi di crisi**, a partire dalla ritessitura di una appartenenza e cittadinanza europea. Per questo deve essere prestata particolare attenzione alla cosiddetta governance multi-livello e multi-stakeholder quale relazione tra livelli di governo (sovra-nazionale, nazionale, subnazionale) aperta ai diversi portatori di interesse, e quindi quale **spazio di cittadinanza** attiva organizzata. La macro-regionalizzazione come precedentemente definita è uno strumento di europeizzazione, di costruzione di cittadinanza europea. Essa può quindi rappresentare uno spazio per ridare slancio all'idea di un'Europa coesa e aperta; uno strumento per mantenere viva la prospettiva di adesione dei Balcani occidentali assieme al Processo di Berlino.

In tal senso il dialogo tra apparati politico-amministrativi non può bastare. Serve un ampio dibattito pubblico per dare stimolo all'azione politica su questioni urgenti e di comune interesse in modo da attivare la sfera pubblica transnazionale. In altre parole, il processo di creazione di una macroregione credibile e durevole richiede un dibattito pubblico che possa consentire **la partecipazione consapevole dei cittadini**: in assenza di un concetto condiviso di appartenenza risulta estremamente difficile consolidare la macroregione stessa.

Dopo un anno dal lancio di **EUSAIR** sono diverse le questioni da affrontare per darle concretezza. In particolare emergono **le sfide della governance** sia rispetto all'efficacia della Strategia, e quindi al coordinamento, all'allineamento delle risorse, all'identificazione di flagship project, che alla creazione di una visione politica condivisa per lo sviluppo sostenibile della regione, prevedendo una maggiore partecipazione degli stakeholder e un dibattito pubblico informato. Le sfide rivelano più a fondo una tensione tra **politics** (ovvero sul processo di creazione consensuale degli orientamenti di fondo di una comunità politica per la buona società), **policies** (piani e linee di azione concrete) e **polity** (sistema, spazio e forma di

governo). Nel caso dell'EUSAIR si tratta di un difficile processo di creazione di una polity transnazionale e multi-livello che sta cercando di produrre delle policies a cui dovrebbe corrispondere una politics condivisa. Questa tensione è evidente in particolare rispetto ai pilastri connessioni e ambiente nell'area con riferimento al tema **energetico**, come si vedrà più avanti.

Sulla scorta dell'analisi condotta sui primi passi di lavoro dell'EUSAIR, confrontandola con la macroregionalizzazione del Baltico, e sul dibattito pubblico apparso nei media croati quale studio di caso, sono state identificate diverse problematiche da cui scaturiscono le seguenti **policy recommendations**.

Occorre definire in un quadro di *nested scales*, l'appropriato ruolo della **EUSAIR rispetto a iniziative come il Processo di Berlino**. E' evidente che, ad esempio, nel caso del pilastro sulle connessioni, EUSAIR può avere **un ruolo complementare**, potendo mirare i suoi progetti flagship alla preparazione e alla attivazione di strumenti per la fattibilità e la gestione degli investimenti infrastrutturali previsti nel Processo di Berlino e su cui attivare risorse di Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI). Il caso del Baltico ci mostra come la macroregione non abbia mobilitato grandi risorse per progetti infrastrutturali ma si sia concentrata sulle *soft measures*, sulla creazione e lo scambio di conoscenze e competenze per la preparazione e gestione degli investimenti coinvolgendo i diversi stakeholders e avendo una attenzione particolare al livello locale, alle città, alla governance e al dibattito pubblico.

Rispetto al Processo di Berlino, di carattere prettamente intergovernativo, EUSAIR ha inoltre **un ruolo specifico** da giocare quale strumento di governance multilivello **nel far crescere progettazioni integrate dal basso all'alto e viceversa, così come l'appartenenza e la partecipazione allo spazio adriatico-ionico, attraverso l'animazione di un dibattito pubblico più informato e aperto**. In particolare va promossa la partecipazione, la trasparenza e la discussione delle iniziative. La progettazione integrata e trasparente tra i diversi livelli rappresenta un'esigenza di legittimità ed efficacia, potendo superare sindromi come quella del Not In My Back Yard che pone in questione diverse politiche e progetti, come ad esempio la Trans Adriatic Pipeline (TAP).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Si veda a questo proposito il Nimby Forum: <http://www.nimbyforum.it/> e l'Atlante Italiano dei conflitti ambientali: <http://atlanteitaliano.cdca.it/>

Come evidente nel Processo di Berlino, e come evidenziato dalla Commissione europea, la macroregionalizzazione potrà procedere più speditamente se viene esercitata e condivisa una **forte leadership**. In questo senso **EUSAIR ha bisogno di una maggiore spinta** a livello di responsabili politici, di un maggiore impegno da parte dei ministeri settoriali, di più lavoro da parte dei diversi stakeholder, con la mobilitazione di risorse necessarie, come si vedrà più avanti. L'affiancamento dell'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI) al Governing Board di EUSAIR va in questa direzione e si potrebbe esplicitare in orientamenti più articolati per i Thematic Steering Groups. L'asimmetria che ha finora caratterizzato la partecipazione dei paesi indica che un'attenzione particolare deve essere dedicata ai paesi in via di adesione, appoggiandoli maggiormente nella loro ownership e capacità di interlocuzione.

Affinché la costruzione di EUSAIR non si limiti a un nuovo esercizio inter-governativo, ma sviluppi una vera governance multi-livello in uno spazio transnazionale, è necessario che sia dato **maggiore respiro al coinvolgimento delle autorità locali (finora circoscritto alle regioni italiane) e alla partecipazione dei diversi stakeholder**. A fianco della IAI quale spazio di dialogo politico tra i governi va creato un vero rapporto strutturato e continuo con gli stakeholder, che non può ridursi ad un Forum annuo. Le reti transnazionali di Ong, università, giovani e donne, imprese e autorità locali, sono essenziali nella governance delle strategie macro-regionali perché ne costituiscono il capitale sociale e di conoscenza. La **stakeholder platform** sostenuta con il programma ADRION va realizzata il prima possibile e in modo sussidiario, riconoscendo risorse adeguate direttamente alle reti esistenti e nascenti, come nel caso della Horizontal Action Capacity del Baltico, per rafforzare la loro capacità di mobilitare attori, idee e competenze. Le risorse dovrebbero canalizzarsi soprattutto verso i paesi balcanici dove finora è stato più debole il coinvolgimento delle autorità subnazionali e degli attori sociali ed economici. Se non sarà possibile attivare al più presto le risorse di ADRION, sarà comunque importante avviare a *low cost* una interlocuzione dei Thematic Steering Groups con le reti degli stakeholder per aprire il dialogo, mobilitare idee e competenze.

Considerando che EUSAIR è ampiamente sconosciuta a livello di opinione pubblica, come evidente dal caso di studio sulla Croazia, **uno spazio adeguato dovrebbe essere rivolto ai Media**, soprattutto di estrazione locale, capaci di informare i cittadini sull'importanza di legare lo sviluppo del proprio territorio ad uno sguardo regionale transnazionale, e quindi sulla potenzialità specifica di EUSAIR quale strumento di governance multilivello e di

promozione della partecipazione dal basso. L'investimento nella comunicazione deve essere concepito non semplicisticamente come esigenza di visibilità ma come investimento per la crescita della consapevolezza e della partecipazione dei cittadini alla costruzione del bene comune adriatico-ionico e più in generale di un'Europa aperta e civile.

L'apertura del dibattito oltre i tavoli intergovernativi consentirebbe inoltre di superare la strumentalizzazione nazionale e localistica dei progetti in corso di individuazione, di trovare **un migliore bilanciamento tra la prospettiva regionale transnazionale orientata su interessi generali e comuni, e quella più circoscritta agli interessi nazionali e locali e alla dispute bilaterali** (come risulta evidente dall'analisi dei Media e sul tema delle connessioni), che non vanno censurati ma valorizzati in un gioco a somma positiva secondo la logica del "sia ... sia" evidenziata da Beck<sup>8</sup>. A questo proposito il potenziale ruolo di EUSAIR deve ancora realizzarsi. Sarà necessario un difficile processo di apprendimento tra i diversi paesi e di rafforzamento della capacità di sciogliere le prospettive nazionali e le dispute bilaterali in una visione transnazionale di reciproci vantaggi. Per questo, forse, sarà importante prevedere occasioni di riflessione comune attraverso incontri politico-culturali ad hoc, strumento finora non previsto in EUSAIR.

La governance della macroregione ha **bisogno di un coordinamento forte**. E' essenziale rafforzare il ruolo dei National Contact Point e la loro necessaria funzione di promozione, così come quello dei coordinatori degli Thematic Steering Group. Le risorse messe in gioco appaiono però insufficienti, e quindi è compito dei governi e dei ministeri competenti, in particolare di quelli settoriali, **investire di più**. Nel caso italiano le Regioni stanno svolgendo un ruolo di supplenza che forse non è appropriato, con particolare riferimento al pilastro sulle connessioni. Mentre dovrebbero dedicare ancora più sforzi nel coinvolgimento degli stakeholder.

---

<sup>8</sup> La tesi di Beck si fonda sull'idea di un'Europa cosmopolita: "Mentre l'universalismo e il nazionalismo (ma anche il particolarismo essenzialistico, premoderno) si fondano sul principio dell'"aut...aut", il cosmopolitismo si fonda sul principio del "sia...sia". [...] C'è dunque un egoismo degli interessi cosmopolitici. [...] Un'Europa cosmopolita significa dunque entrambe le cose: differenza e integrazione" (pag. 28 e 29). "La formula dell'Europa "sia... sia" si riferisce in particolare al fatto che il mondo istituzionale della prima modernità rimane una componente integrale della creazione dell'Europa. [...] L'Europa è irreali, impensabile senza gli Stati nazionali della prima modernità. [...] L'Europa cosmopolita è dunque l'intreccio, la mescolanza e l'apertura interna, pienamente compresa e non più soggetta a rappresentazioni inadeguate, dell'Europa ancor sempre nazionale, ma mai più soltanto nazionale. U. Beck e E. Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica della seconda modernità*. Carocci, editore, 2006, pag. 52-53

**Il problema dell'allineamento dei programmi e quindi delle risorse** va affrontato, come nel caso della Strategia Baltica, attraverso diversi percorsi: a) con iniziative e progetti dedicati esplicitamente alla mobilitazione di fondi e con strumenti ad hoc come la *seed money facility* (si vedano i progetti del Baltico finanziati dal programma Interreg e i tavoli di lavoro creati sul fondo sociale europeo); b) negoziando con la Commissione linee specifiche su programmi come Horizon 2020, Cosme e altri, avendo come cofinanziamento risorse nazionali (si veda l'esempio del programma BONUS che si fonda sull'investimento dei centri di ricerca nazionali dei diversi paesi del Baltico e per il quale sono state attivate risorse del settimo programma quadro europeo per la ricerca); c) con l'impegno diretto della Commissione nel facilitare il rapporto delle diverse Direzioni Generali con EUSAIR e nella chiarificazione delle possibilità di allineare le risorse con procedure adeguate; d) con l'assistenza del programma INTERACT che può sviluppare una funzione di informazione, formazione e consulenza nell'esplorare le potenzialità esistenti (come si è visto nel caso del Laboratorio del Baltico); e) definendo un "label" EUSAIR che renda visibili e riconoscibili i progetti da finanziare, esplicitandone contenuti e risultati attesi in termini di integrazione regionale e a livello di UE, a cui va accompagnato un percorso di promozione presso i diversi potenziali finanziatori, e di accesso con assegnazioni dirette o in modo preferenziale nei bandi.

D'altra parte occorre considerare che nel caso dell'EUSAIR, rispetto alle altre macro-regioni, sono coinvolti più paesi in via di adesione che avrebbero bisogno di maggiori risorse dedicate per partecipare adeguatamente alla Strategia. In tal caso è ancora il programma transnazionale ADRIION sostenuto in parte con fondi IPA II che dovrebbe sostenerne il coinvolgimento delle autorità e dei diversi stakeholder, come previsto nella assistenza finanziaria multi-country attraverso il quarto canale dedicato alla cooperazione territoriale<sup>9</sup>. Ma le risorse sono insufficienti. Potrebbe allora essere sviluppata la possibilità di inserire la partecipazione ad EUSAIR in modo trasversale in altri programmi come la Civil Society Facility, dedicato a sostenere le capacità della società civile.

A livello politico, tra le diverse questioni, vanno ricordate quelle delle migrazioni e della trasversalità dell'approccio macroregionale. I recenti avvenimenti sulla **rotta Balcanica** hanno investito anche lo strumento EUSAIR a cui è stato chiesto di riprogrammare le azioni affrontando la questione migratoria. Ciò risulta possibile senza stravolgere l'impianto del piano, introducendo una serie di azioni possibili, in particolare nel pilastro connessioni nel

---

<sup>9</sup> Si veda: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index_en.htm)

momento in cui si adotti una visione non solo infrastrutturale ma anche sulla mobilità umana, in termini di assistenza ai profughi e gestione dei flussi. Considerando inoltre che il fenomeno migratorio coinvolge non solo i richiedenti asilo provenienti dagli scenari di conflitto ma anche gli stessi cittadini dei paesi balcanici. A tal proposito giova ricordare che le rimesse dei migranti balcanici sono più importanti degli investimenti diretti esteri. Si potrebbero dunque inserire misure per la valorizzazione delle risorse e delle competenze dei migranti per lo sviluppo del paese di origine, senza scaricare su di loro il compito di fermare i flussi. La valenza politica della questione migratoria potrebbe rappresentare un nuovo slancio per EUSAIR e un contributo importante per far fronte ai crescenti muri che dividono l'Europa.

Infine, la questione migratoria evidenzia come EUSAIR non possa focalizzarsi solo sulle policies, o meglio sui progetti, ma debba **costruire una politics**, una vera politica comune che sappia essere comprensiva rispetto ai pilastri. Occorre ricordare il valore politico di EUSAIR ai fini dell'integrazione europea, del confronto normativo tra i paesi dell'area, fondamento per policies condivise. E' necessario allora **rafforzare la trasversalità** del piano di azione di EUSAIR dove, al contrario del Baltico, non esistono responsabili per azioni appunto trasversali. Vi è infatti il rischio che un approccio eccessivamente settoriale conduca a problemi di incoerenza tra le progettazioni e rispetto ad una visione comune ancora da costruire. Su questo problema **il tema energetico** che attraversa i diversi pilastri di EUSAIR ha bisogno di una migliore governance per affrontare le tensioni esistenti ed equilibrare di più l'agenda a favore dello sfruttamento di risorse rinnovabili a livello locale, come nel caso del Baltico.

## **Il quadro di riferimento per EUSAIR, la politica di allargamento dell'Unione europea e il processo di Berlino**

### **La politica di allargamento dell'Unione europea**

EUSAIR, nella sua dimensione esterna, ha come principale riferimento la politica di allargamento dell'Unione Europea (UE). A tal proposito il 10 Novembre 2015, con quasi un mese di ritardo (a causa dell'emergenza migrazioni sulla rotta balcanica), la Commissione

europea ha adottato la nuova strategia di medio termine sull'allargamento. Nella Comunicazione della Commissione<sup>10</sup> sono stati fissati una guida e degli strumenti di supporto per i paesi che partecipano al processo di adesione dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia) e della Turchia. Per questi paesi l'adesione all'UE significa un fattore chiave di stabilità e di crescita, per cui risulta indispensabile adempiere agli acquis/criteri comunitari, sostenuti dal Processo di Stabilizzazione e Associazione.

Nonostante i Balcani Occidentali e la Turchia abbiano fatto dei progressi importanti per rispondere a questi criteri, **nessuno di questi paesi farà parte dell'UE entro il 2020**, come indicato dal piano Junker, anno in cui finisce il mandato di questa Commissione. La motivazione principale di questo rinvio dell'allargamento è che i paesi balcanici non hanno ancora raggiunto alcuni criteri importanti quali quelli sul sistema giudiziario, non sufficientemente indipendente, efficiente e affidabile, nonché a causa dei problemi esistenti sul versante del crimine organizzato e della corruzione. Inoltre, la stabilità politica nella regione è molto fragile. Basti pensare alle tensioni tra Macedonia e Grecia, tra Serbia, Kosovo e Albania, e le condizioni politiche ed economiche della Bosnia Erzegovina. D'altra parte la cosiddetta *enlargement fatigue* dell'UE si è approfondita con la crisi finanziaria, economica e sociale, non ultima l'emergenza migratoria, che si è riversata a livello politico con la recrudescenza delle posizioni nazionaliste e populiste. La dis-unione dell'Unione in questi ultimi anni non facilita certo il processo di allargamento.

Nella **nuova strategia sull'allargamento** sono stati apportati nuovi criteri di valutazione delle riforme adottate ed è stato rafforzato il principio *fundamentals first* e cioè l'acquisizione da parte dei paesi balcanici di norme e politiche basilari per poter accedere all'UE.

La Commissione ha introdotto dei **criteri più stretti** per la valutazione dei processi di riforma:

- oltre al rapporto di progresso, si mette più l'accento sullo stato delle cose (*state of play*) nei paesi in processo di adesione, con un'analisi più approfondita sull'avanzamento effettuato rispetto agli impegni presi,
- è stata prevista una guida più chiara per quanto riguarda gli obiettivi che questi paesi devono raggiungere nel breve e nel lungo periodo, in particolare in alcune aree pilota

---

<sup>10</sup> COM (2015) 611 final

- si prevede l'armonizzazione della valutazione con l'analisi sulla situazione (*state of play*), in modo da poter comparare i risultati dei diversi paesi rispetto ad aree chiave quali quella giudiziaria, della lotta contro la corruzione e il crimine organizzato, della libertà di espressione, dei criteri economici sulle riforme dell'amministrazione pubblica, degli appalti pubblici e del controllo statistico e finanziario. Va comunque ricordato come questa comparazione sia molto difficile perché le tematiche considerate variano da un paese all'altro.

Queste modifiche sono state fatte in modo da migliorare la qualità della valutazione e utilizzare i report (il progress report e quello sullo *state of play*) come fonte di informazione per tutti gli stakeholders in modo da offrire più trasparenza al processo di allargamento. Allo stesso modo, queste modifiche serviranno per meglio valutare i risultati delle politiche UE e dell'assistenza finanziaria offerta per la loro realizzazione attraverso il Programma IPA II.

**Il principio *fundamentals first*** è al centro della politica di allargamento dell'UE. Questo principio è legato alla realizzazione di riforme politiche in quattro tematiche essenziali per adempiere i criteri di Copenhagen e di Madrid, e per essere in linea con i valori e le priorità della politica di allargamento dell'UE: lo stato di diritto, i diritti fondamentali, lo sviluppo economico e la competitività, ed il funzionamento delle istituzioni democratiche con la riforma dell'amministrazione pubblica.

Lo **Stato di Diritto** (*rule of law*) è un valore fondamentale su cui è ancorata l'UE ed è la chiave del processo di adesione. Questo valore non è importante solo per assicurare la democrazia ma è anche fondamentale per lo sviluppo economico, offrendo sicurezza legale per gli operatori economici e per gli investimenti esteri. Lo stato di diritto è molto importante per il raggiungimento degli obiettivi nelle altre aree chiave perché getta le basi necessarie per lottare contro il crimine organizzato e la corruzione, per l'indipendenza del sistema giudiziario che continua a subire interferenze da parte della politica. Per raggiungere questo obiettivo i paesi devono costruire dei sistemi di investigazione e delle sentenze adeguate che prevedono la confisca dei beni e la lotta ai *foreign fighters*. Il raggiungimento di risultati tangibili nello stato di diritto richiede una forte volontà e impegno politico.

**I diritti fondamentali**, allo stesso modo dello stato di diritto, sono essenziali per il processo di adesione. Nelle legislazioni dei paesi questi diritti sono previsti ma il problema è verificare il loro rispetto nella realtà. I diritti fondamentali includono la libertà di espressione dei media,

la protezione delle minoranze, in particolare dei Rom, e la lotta contro le discriminazioni di orientamento sessuale o di identità di genere. L'implementazione pratica di questi diritti si può raggiungere tramite un quadro istituzionale robusto e il sostegno del lavoro di Ong che si occupano della difesa dei diritti umani.

**Lo sviluppo economico e la competitività** sono un obiettivo da perseguire attraverso l'adesione al modello sociale di mercato tipico della storia europea. Tutti i paesi in via di adesione hanno mantenuto la stabilità macroeconomica e recentemente hanno registrato una modesta ripresa che però non è sufficiente per affrontare i problemi economici strutturali e le sfide sociali riguardanti la disoccupazione e il basso reddito. I Balcani Occidentali soffrono di una scarsa industrializzazione e di una bassa produttività delle imprese esistenti, motivo per cui è molto importante la sicurezza legale che essi possono offrire agli investitori stranieri per stimolare la crescita economica e l'occupazione. La Commissione sta rafforzando il suo sostegno per migliorare la governance economica di questi paesi. A questo proposito, agli inizi del 2015, i paesi hanno presentato il Programma di Riforme Economiche che si riferiva sia al quadro macroeconomico di medio termine che alla politica fiscale, e in seguito lo hanno adottato insieme alle raccomandazioni della Commissione.

**Il funzionamento delle istituzioni democratiche e la riforma dell'amministrazione pubblica** rimangono degli obiettivi molto importanti perché in molti di questi paesi le istituzioni democratiche sono ancora fragili. Un'amministrazione pubblica ben funzionante è necessaria per una governance democratica e per la fiducia tra cittadini e istituzioni. La riforma della pubblica amministrazione insieme allo stato di diritto e alla governance economica, sono fondamentali per il successo delle riforme politiche ed economiche e per costruire le basi per l'adesione alle regole e agli standard dell'UE. I paesi in processo di adesione devono trovare anche un equilibrio tra il governo centrale e i governi decentrati, a livello regionale e locale, per ampliare il beneficio dalle riforme ai cittadini. È necessaria la partecipazione democratica e lo sviluppo di un dialogo tra tutti gli stakeholder in modo da poter costruire una società civile capace e con il potere di essere inclusa nel processo di decision-making e policy-making.

Nella parte dedicata della strategia della Commissione alla **cooperazione regionale** viene ribadita con forza l'importanza di sostenere buone relazioni tra i paesi vicini, e la sua necessità soprattutto con riferimento alla dimensione economica e di creazione di

occupazione, in considerazione del fatto che i paesi balcanici sono piccoli e hanno bisogno di integrarsi per accrescere le economie di scala e attrarre investimenti. Questo si esplicita innanzitutto negli investimenti per le **connessioni**: *“to improve transport and energy infrastructure and the implementation of “soft” measures to open markets, remove barriers to integration and create a transparent regulatory environment”*. Si evidenzia l'importanza del Processo di Berlino per definire le priorità infrastrutturali e si indicano le iniziative concordate nell'ultimo vertice di Vienna nel campo dei trasporti e dell'energia (si veda più avanti). In vista della effettiva realizzazione degli investimenti, i paesi si sono impegnati ad adottare delle *soft measures* *“such as aligning and simplifying border crossing procedures, road safety and maintenance schemes.”* Allo stesso modo nel settore dell'energia sono stati identificati alcuni progetti dei 35 di interesse comunitario, e sono previsti impegni per creare un mercato regionale dell'elettricità, l'adempimento di requisiti legali, il rafforzamento dell'indipendenza delle agenzie regolatrici.

In questo quadro di cooperazione regionale non vengono mai citate le Strategie macro-regionali e quindi anche **EUSAIR**, nonostante siano richiamati i bisogni di un approccio comune in dimensioni come quella economica, delle connessioni e ambientale. Vengono richiamate alcune iniziative a livello transfrontaliero tra alcuni paesi dell'area ma non viene mai evidenziata la cooperazione transnazionale nell'area adriatico-ionica. Questa omissione interroga sulla rilevanza di EUSAIR nell'agenda della Commissione.

Per sostenere le riforme dei paesi in via di adesione la Commissione mira a utilizzare al massimo i meccanismi e i Forum già esistenti. Inoltre, la Commissione continuerà ad assicurare il sostegno finanziario mediante **lo strumento per l'assistenza alla pre-adesione (IPA II)**. Tramite questo strumento, l'UE contribuisce con 11,7 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 a sostenere i paesi dei Balcani Occidentali nei loro preparativi all'adesione e nella cooperazione regionale e transfrontaliera. Gli stessi fondi saranno utilizzati per la promozione della crescita economica e per affrontare questioni come l'attuale crisi dei rifugiati. D'altra parte la realizzazione dei progetti di carattere infrastrutturale come quelli sulle connessioni richiede ingenti investimenti che vanno oltre le disponibilità comunitarie e quindi **la mobilitazione di finanziamenti** da parte di Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) come la Banca Europea per gli investimenti (BEI), la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), la Banca Mondiale (BM), e di banche private o di sistemi di partenariato pubblico-privati (PPP) come il project financing.

Se da un lato la Commissione sottolinea l'importanza della politica di allargamento come un investimento in pace, sicurezza e stabilità in Europa, dall'altro è anche un momento in cui la credibilità dell'Unione è minata dalla sua crisi interna. **L'attrazione dell'integrazione europea** continua ad essere presente nei paesi balcanici, ma si è indebolita. I problemi di fiducia e attrattività sussistono da entrambe le parti. Da una parte la Commissione frena il processo di allargamento verso i Balcani con una valutazione più cauta sulla loro situazione politica, economica e legale, considerando anche i problemi sorti a seguito dell'allargamento precedente, innalzando il livello dei criteri richiesti per poter aderire all'Unione. Dall'altra i paesi balcanici non sono più così fiduciosi verso l'UE considerando le debolezze che essa ha dimostrato sia nella gestione della crisi finanziaria ed economica interna che della crisi dei migranti. Ciononostante, oltre al ruolo che può giocare EUSAIR nel favorire l'integrazione, è stato lanciato un nuovo processo inter-governativo che ha lo scopo di tenere viva la prospettiva dell'adesione: il Processo di Berlino.

### **Il Processo di Berlino**

Come evidenziato precedentemente la politica dell'UE sull'allargamento si sta giovando di un nuovo percorso di attenzione allo sviluppo dell'area dei Balcani Occidentali: il Processo di Berlino. Trattandosi di un processo di cooperazione tra paesi europei ha inevitabili conseguenze per EUSAIR come vedremo di seguito.

I Capi di Governo insieme ai Ministri degli Esteri e ai Ministri dell'Economia dell'Albania, dell'Austria, della Bosnia ed Erzegovina, della Croazia, dell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, della Francia, della Germania, del Kosovo, del Montenegro, della Serbia, della Slovenia e rappresentanti della Commissione Europea quali il Presidente della Commissione, il Vicepresidente e il Commissario per l'Allargamento e la Politica di Vicinato, si sono incontrati a Berlino il 28 Agosto 2014 alla Conferenza sui Balcani Occidentali, fortemente voluta e promossa dalla Cancelliera tedesca Angela Merkel.

Lo scopo di questa conferenza, secondo la dichiarazione finale del Presidente della Conferenza (il ministro degli affari esteri della Germania, Frank-Walter Steinmeier)<sup>11</sup>, è di **accompagnare i Paesi Balcanici nel loro processo di riforme, nella risoluzione dei problemi bilaterali,**

---

<sup>11</sup> Comunicato stampa dell'Ufficio stampa e informazioni del Governo Tedesco, nr. 288/14, 28 Agosto 2014.

**nella riconciliazione della popolazione della regione e soprattutto nella cooperazione economica regionale per una crescita sostenibile.** Il mandato prevede un periodo di quattro anni, fino al 2018, in vista di una valutazione dei progressi fatti per discutere lo status futuro di questi paesi.

**Il processo di riforme** da adottare riguarda l'impegno dei paesi balcanici sui temi che corrispondono ai criteri di adesione della politica Europea di allargamento. Queste riforme includono, come si è visto, il rafforzamento della buona governance che è strettamente connessa con lo stato di diritto e la lotta contro la corruzione ed il crimine organizzato in modo da poter migliorare la sicurezza legale in questi paesi.

Inoltre, tutti i paesi partecipanti alla Conferenza riconoscono l'importanza dei buoni rapporti con i paesi vicini all'interno della regione e **il bisogno di risolvere ogni controversia bilaterale esistente.** I Paesi dei Balcani Occidentali hanno espresso la voglia di migliorare la collaborazione con gli altri paesi vicini, di costruire delle organizzazioni regionali e di rafforzare quelle esistenti come il Consiglio di Cooperazione Regionale. I lavori della Conferenza hanno sottolineato come questo impegno si può e si deve realizzare **con l'inclusione della società civile**, in particolare promuovendo la partecipazione dei giovani, in modo tale da poter allargare lo scambio transnazionale.

Per quanto riguarda il sostegno alla crescita sostenibile dei Paesi dei Balcani Occidentali è necessario instaurare **un clima positivo e sicuro per gli investimenti (esteri)** in modo da incentivare le piccole e medie imprese. I paesi partecipanti alla Conferenza mirano a migliorare la collaborazione con le agenzie per gli investimenti analogamente a quanto fanno con la Germany Trade & Invest<sup>12</sup>. Il rapporto economico con la Germania non rappresenta una novità e nemmeno un segreto poiché la Germania ha dichiarato ufficialmente di sostenere e rafforzare le esportazioni della regione mediante il lancio di un'iniziativa di acquisti tedeschi per i Balcani Occidentali.

Un focus particolare all'interno del dibattito economico è stato dato alla **politica energetica.** La sicurezza energetica, gli obiettivi di efficienza energetica e la protezione dell'ambiente sono delle componenti importanti della cooperazione regionale nel quadro della **Comunità Energetica dell'Europa del Sud-Est**<sup>13</sup>, con cui il **Processo di Berlino si interseca.** La

---

<sup>12</sup> <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/welcome.html#invest>

<sup>13</sup> [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY)

Comunità Energetica è la prima iniziativa istituzionale comune dei paesi non-UE del Sud-Est dell'Europa, nata dieci anni dopo la fine dei conflitti nei Balcani. Questa iniziativa riguarda gli investimenti in campo energetico, la sicurezza dell'offerta in vista anche della stabilità sociale, come espressione di solidarietà, fiducia reciproca, e contributo alla pace nell'area.

Un anno dopo quello di Berlino, un secondo incontro nel quadro della Conferenza sui Balcani Occidentali si è tenuto a Vienna il 27 Agosto 2015. Oltre ai partecipanti dell'anno precedente, **a Vienna era presente anche l'Italia**, le Istituzioni Finanziarie Internazionali e il Servizio Europeo di Azione Esterna. I paesi partecipanti si sono accordati nel continuare a incontrarsi una volta all'anno in modo da poter implementare l'agenda stabilita a Berlino, e da aggiungere diversi progetti che sono emersi nel corso dell'anno.

A Vienna sono stati riconfermati i concetti e gli impegni presi a Berlino. Ciononostante, il quadro del processo di riforme da adottare da parte dei paesi dei Balcani Occidentali è stato ampliato, facendo riferimento ai criteri che erano in vista di adozione nella strategia EU sull'allargamento di Novembre 2015. Inoltre, nella dichiarazione finale del presidente della Conferenza, è stato scritto un paragrafo ulteriore che fa riferimento alla **migrazione** e alla **lotta contro l'estremismo e la radicalizzazione**. Per quanto riguarda quest'ultima, i paesi partecipanti si sono impegnati a rafforzare la collaborazione e lo scambio di informazioni per prevenire la radicalizzazione, rispondere alle attività terroristiche e lavorare per rafforzare i valori comuni. A proposito della migrazione, i paesi partecipanti, una volta d'accordo sul fatto che i Balcani sono una via di transito di migrazione mista e irregolare, si sono impegnati nell'accrescere le loro capacità di gestione delle frontiere, in particolare nella lotta contro il traffico di esseri umani, e nell'assunzione delle proprie responsabilità sul tema dell'asilo.

Come a Berlino, anche a Vienna è stato costruito un focus su un tema particolare e in questo caso l'attenzione girava intorno al **tema delle infrastrutture e delle connessioni nella regione**. Il South East Europe Transport Observatory (SEETO) ha stimato che la realizzazione dei principali progetti infrastrutturali costerà **7,7 miliardi di euro** mentre i paesi dei Balcani Occidentali avranno a disposizione solo 1 miliardo di euro dal programma IPA II per il periodo 2015-2020. Di conseguenza, questi paesi dovrebbero trovare degli accordi con le Istituzioni Finanziarie Internazionali per la parte restante che deve essere cofinanziata.

Sono stati previsti sei progetti sul tema trasporto che riguardano in particolare un terminal intermodale, due ponti e tre ferrovie; e quattro progetti in campo energetico, in particolare **il**

**rafforzamento delle interconnessioni ed del sistema regionale di trasmissione dell'elettricità.** Altri progetti saranno presentati prossimamente per la richiesta dei fondi. Questi progetti dovrebbero ricevere all'incirca 200 milioni di euro da fondi UE.

Anche a Vienna è stata sottolineata l'importanza della società civile e dei giovani nell'assicurare la stabilità, lo sviluppo sostenibile e il progresso nella regione. Inoltre, è stato proposto di **fare della società civile un importante partecipante addizionale del Processo di Berlino.**

Scopo del Processo di Berlino è quindi quello di riuscire a innescare lo sviluppo economico e sostenere la stabilità politica nella regione, cercando di far collaborare il più possibile i paesi balcanici tra di loro, sia a livello di dialogo politico, sia di supporto alla realizzazione di alcuni progetti strategici in alcune macroaree, promuovendoli presso le IFI. **La Commissione** è presente ai suoi più alti livelli, dall'Alto funzionario degli affari esteri e delle politiche sulla sicurezza (Federica Mogherini), al vice presidente dell'Unione Energetica (Maros Sefcovic) e al commissario per la politica europea di vicinato e dei negoziati sull'allargamento (Johannes Hahn). Il ruolo della Commissione in questi incontri è molto importante perché le riforme che i paesi dei Balcani devono realizzare sono dettate da Bruxelles, e perché una quota rilevante dei finanziamenti viene dal Programma IPA II.

Il Processo di Berlino, con il recente summit di Vienna e quelli previsti a Parigi e poi a Roma, si svolge attraverso incontri con frequenza annuale che consentono di tenere alta l'attenzione e la pressione politica sulle riforme adottate dai paesi balcanici per poter far parte dell'allargamento. Infatti, questo motivo potrebbe spiegare anche la cronologia: il Processo di Berlino è stato previsto fino al 2018, la commissione cambia nel 2019 e dopo si penserà ad un futuro allargamento in base a quello che è stato fatto da parte dei paesi balcanici.

Nei documenti ufficiali del Processo di Berlino non è però mai citata **EUSAIR** nonostante esistano evidenti possibili interazioni tra questo processo e le macro-regionalizzazioni del Danubio e dell'Adriatico-Ionio. Le riforme di cui si è parlato durante l'incontro a Berlino e a Vienna, sono le stesse richieste ai paesi balcanici nei rapporti sull'allargamento della Commissione europea. Sono riforme e iniziative nel campo economico e in materia di energia e di infrastrutture molto importanti anche per EUSAIR. A tal proposito si pone la questione di **come intersecare EUSAIR con il Processo di Berlino e le iniziative promosse dalla**

**Comunità Energetica**, di quale ruolo dovrebbe svolgere EUSAIR in questi quadri istituzionali di riferimento, di quale contributo specifico essa possa dare.

In termini analitici di geografia politica questo è **un caso di *nested scales***, e cioè di interazione tra diverse scale geopolitiche, tra quella più ampia del Processo di Berlino e quella più circoscritta di EUSAIR, a loro volta nel quadro più generale dell'allargamento dell'UE. E' inoltre **una questione di governance multi-livello**: ad ogni scala corrisponde un livello di governo. Il livello della EUSAIR si deve connettere a quello del Processo di Berlino e a quello dell'Unione. Contemporaneamente esiste una questione di governance anche all'interno di EUSAIR. Ogni processo di macro-regionalizzazione ha messo in evidenza infatti la necessità di articolare buone relazioni tra i diversi attori coinvolti per far funzionare lo strumento in modo da assicurare un impatto significativo in termini di coesione territoriale. Per questi motivi nel capitolo seguente affrontiamo la sfida della governance.

## La sfida della governance

### L'analisi della Commissione Europea sulla governance delle macro-regioni

La Commissione Europea ha analizzato la questione della governance nel processo di macro-regionalizzazione del Baltico e del Danubio, addividendo ad alcune raccomandazioni<sup>14</sup>. Essa ritiene che le strategie macro-regionali possano costituire una nuova opportunità e un valore aggiunto nell'attuazione delle politiche UE per lo sviluppo territoriale. L'approccio integrato sulle politiche settoriali e il coordinamento tra i diversi livelli di governo dovrebbero permettere alle strategie di raggiungere degli obiettivi importanti, tuttavia, si presentano delle sfide difficili.

Il rapporto della Commissione Europea si concentra su tre elementi chiave per il successo di questo approccio: la leadership, il coordinamento e la realizzazione concreta delle azioni.

Il primo elemento analizzato è **la leadership politica**, responsabile nell'individuare le priorità e mobilitare le risorse per la realizzazione della Strategia macro-regionale. Una dimensione politica strutturata e di alto livello può assicurare delle risorse sufficienti alle autorità di gestione e aiutare nella soluzione dei problemi anche a livello tecnico. Le strategie macro-regionali hanno bisogno di **un maggior equilibrio nella governance multi-livello** per avere successo tra la leadership nazionale, quella regionale e delle autorità locali e della Commissione. Un buon esempio viene dalla Svezia. Il Ministero degli esteri che ospita il National Contact Point informa le agenzie nazionali, il parlamento e gli altri ministeri, sulle iniziative in corso per la Strategia macro-regionale in modo tale da rafforzare il coordinamento tra i vari livelli, includendo anche altri stakeholders interessati come i governi regionali e la società civile.

Un ulteriore elemento importante per il funzionamento della Strategia macro-regionale è **il coordinamento tematico e finanziario** tra i diversi livelli. Gli attori chiave del coordinamento sono **i National Contact Point**, che rappresentano il legame tra la leadership politica e i gruppi tematici chiamati a definire l'operatività della Strategia. I National Contact Point sono incaricati della valutazione della performance, del coordinamento a livello

---

<sup>14</sup> Commissione europea, *Rapporto dalla Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato Europeo Sociale ed Economico e il Comitato delle Regioni concernente la governance delle strategie macro-regionali*, COM(2014) 284 final, Brussels 20.5.2014

nazionale e regionale delle azioni, e della cooperazione con le organizzazioni regionali esistenti. Ad oggi questa funzione è adempiuta solo parzialmente nelle strategie del Baltico e del Danubio. I National Contact Point richiedono maggiori risorse per realizzare le loro funzioni. Comunque, una buona parte dei National Contact Point ha costruito delle piattaforme di coordinamento nazionale che uniscono stakeholders nazionali e regionali per facilitare l'attuazione della Strategia.

**La realizzazione** delle strategie macro-regionali, il terzo elemento analizzato dalla Commissione UE, è **un impegno che richiede tanto lavoro e include un elevato numero di attori**. Le attività da completare sono la realizzazione di iniziative e progetti, la costruzione di indicatori e obiettivi da raggiungere e il coordinamento tra le varie risorse dei Fondi Strutturali Europei, e di programmi europei come ad esempio Horizon 2020, LIFE e COSME. Sebbene nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020 i progetti delle strategie possano essere sostenuti dai programmi UE, rimane ancora tanto da fare per **allineare queste risorse**. Ai coordinatori delle strategie macro-regionali non basta un supporto finanziario temporaneo ma c'è **bisogno di un sostegno professionale duraturo e quotidiano**. Nelle strategie analizzate dalla Commissione questa capacità è ancora insufficiente. Questa mancanza potrà essere colmata sia dai programmi di cooperazione territoriale tramite risorse sufficienti, che con il sostegno del programma INTERACT mediante la facilitazione del dialogo e dello scambio di idee tra strategie macro-regionali.

In conclusione, secondo la Commissione non sono necessari nuovi fondi o nuove istituzioni per attuare una migliore governance delle strategie delle macro-regioni, ma bisogna utilizzare in modo più intelligente le risorse esistenti. Di conseguenza, dalla sua analisi emerge il bisogno di una più solida leadership politica, di un miglioramento nel processo di decision-making per i paesi e le regioni interessate, e di un'organizzazione del lavoro più chiara nella divisione delle responsabilità e nel coordinamento delle risorse.

Il rapporto della Commissione, sulla scorta dei "3 No", rimanda sostanzialmente ai paesi membri la responsabilità di mobilitare gli sforzi politici e operativi necessari per far funzionare le macro-regioni. Chiede una maggiore leadership e ownership politica, maggiori sforzi organizzativi e di coordinamento, maggiori capacità. Non mette in discussione il proprio ruolo e non considera le differenze esistenti nei paesi in via di adesione coinvolti nelle strategie. L'analisi della Commissione appare insufficiente e poco utile al fine di capire come

far funzionare meglio le strategie macro-regionali. Risulta necessario entrare più nel merito della questione della governance.

Vi è quindi l'opportunità di poter trarre qualche lezione dall'esperienza già consolidata dalla Strategia baltica, dall'EUSBSR, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. La prima macroregione avviata nel 2009 e con quindi 6 anni di esperienza alle spalle. A questo proposito si riassumono di seguito alcune analisi sulla governance nella EUSBSR in termini di ruoli, compiti, partecipazione e allineamento delle risorse, per trarre, se possibile, alcuni insegnamenti per EUSAIR.

### **Come si è attrezzato il Baltico per la governance: ruoli e compiti, partecipazione e allineamento delle risorse**

L'attuazione della Strategia del Mar Baltico presenta molti punti forti ma anche tante sfide da affrontare perché è un'iniziativa complessa con tanti obiettivi condivisi tra diversi livelli. Ciò nonostante, esiste un consenso generale sul ruolo e le responsabilità che ogni stakeholder dovrebbe prendere a carico per l'implementazione dell'EUSBSR<sup>15</sup>. I ruoli e le responsabilità della Commissione, dei governi nazionali e delle autorità locali devono essere ben definiti e interconnessi. Il numero degli attori interessati e coinvolti nella realizzazione di questa Strategia sono tanti e i loro compiti sono importanti in ogni fase del processo.

Per iniziare, **la Commissione Europea** ha avuto un ruolo chiave nel coordinamento delle diverse fasi di lancio dell'EUSBSR, promuovendo e sostenendo la partecipazione dei diversi stakeholders della macro-regione. Un ruolo chiave della Commissione è quello di prendere in considerazione la Strategia della macro-regione nella **pianificazione** dei programmi e delle politiche in modo da **allineare** il livello europeo con quello dell'EUSBSR. Questo lavoro deve essere fatto in stretta collaborazione e in consultazione **con gli Stati Membri** e tramite una valutazione dei progressi fatti e dei risultati raggiunti. Quando serve può **aggiornare il Piano di Azione** tramite consultazione con i coordinatori delle Priority Areas, i responsabili delle Horizontal Actions, i National Contact Points e l'High Level Group.

Un altro attore importante per la Strategia è **l'High Level Group** che è formato da alti funzionari degli Stati Membri. Questo gruppo, oltre a dare un'opinione alla Commissione sulla

---

<sup>15</sup> INTERACT Point Turku, "Roles and responsibilities of the implementing stakeholders of the EUSBSR and a flagship project concept", DG Regional Policy, European Commission, 2013.

revisione e l'aggiornamento del Piano di Azione, può proporre delle azioni che devono essere intraprese dalla Commissione e dagli Stati. L'High Level Group identifica ostacoli alla realizzazione dell'EUSBSR e propone azioni per il suo sviluppo in linea con i programmi e gli strumenti finanziari.

**Gli Stati Membri** devono assicurare l'implementazione dell'EUSBSR con un continuo impegno politico a livello nazionale, regionale e locale, includendo, quando reputato appropriato, la Strategia nell'agenda del Consiglio Europeo in modo da coinvolgerlo nelle problematiche dell'area macro-regionale. Gli Stati devono **assicurare che la Strategia sia integrata nei piani strategici nazionali e regionali, negli strumenti finanziari gestiti dai diversi ministeri**. Gli Stati devono appoggiare il ruolo dei National Contact Point, dei coordinatori delle Priority Areas (PAC) e dei responsabili-leader delle Horizontal Actions (HAL) nella realizzazione delle loro attività, attraverso il rafforzamento delle loro capacità e l'individuazione di **un organismo nazionale di coordinamento**, in modo da aumentare l'efficacia e la sostenibilità della Strategia.

Di grande importanza nella governance della macro-regione sono i **National Contact Point (NCP)**, i quali cercano sostegno politico e allo stesso tempo contribuiscono agli impegni politici comunicando le posizioni nazionali sull'EUSBSR e sul Piano di Azione. Un loro ruolo importante è quello di dare visibilità all'EUSBSR e di promuovere la partecipazione degli stakeholders interessati. In collaborazione con la Commissione, con i coordinatori delle PA e con i responsabili delle HA, i NCP partecipano alla revisione e all'aggiornamento del Piano di Azione. Nel mantenere un dialogo continuo sulle politiche e le azioni, e incoraggiare l'allineamento degli strumenti finanziari, i NCP sostengono i coordinatori della PA e i responsabili dell'HA nell'attuazione dell'EUSBSR e, sotto richiesta della Commissione, monitorano e riportano sulle attività di coordinamento nell'attuazione della Strategia.

Il **Priority Area Coordinator** rappresenta gli organismi nazionali o regionali, o istituzioni e organizzazioni intergovernative, la cui responsabilità principale è coinvolgere e cooperare con i diversi stakeholders dell'intera macro-regione in modo da raggiungere gli obiettivi e gli indicatori definiti per l'area tematica prioritaria stabilita nel Piano di Azione. Il coordinatore può rivedere gli indicatori e gli obiettivi e può aggiornare, ossia aggiungere, modificare o eliminare, le azioni dei progetti flagship. Il PAC deve facilitare la discussione delle politiche riguardanti la priority area in modo da sviluppare progetti flagship. Allo stesso tempo, i PAC

assicurano la visibilità delle priority areas, mantengono un dialogo continuo con gli enti che gestiscono gli strumenti finanziari e cooperano con gli Horizontal Action Leader per evitare duplicazioni.

Gli **Horizontal Action Leader** svolgono delle azioni essenziali per l'attuazione della Strategia. Analogamente ai PAC, gli HAL coinvolgono e cooperano con gli stakeholders in modo da raggiungere gli obiettivi e gli indicatori definiti. Possono rivedere gli indicatori e gli obiettivi e proporre aggiornamenti necessari. Devono facilitare la discussione delle politiche riguardanti le HA in modo da sviluppare le azioni. In collaborazione con i PAC, gli HAL mantengono un dialogo continuo con gli enti che gestiscono gli strumenti finanziari per evitare duplicazioni degli sforzi e assicurare la visibilità delle azioni.

Sono ancora tanti gli attori da elencare, impegnati nella realizzazione dell'EUSBSR. Molto spesso il loro operato rientra nelle attività menzionate. In particolare, due sono le azioni importanti sulle quali lavorano tutti gli stakeholders. La prima riguarda lo sviluppo e l'operatività di una **piattaforma di capacity building per gli stakeholders**, e la seconda si riferisce alle operazioni di **networks per l'inclusione delle autorità locali e regionali, delle Ong, delle imprese e degli istituti accademici**.

Una delle sfide maggiori per la realizzazione dell'EUSBSR è infatti riuscire a **coordinare ed integrare i diversi attori interessati**. Anche nel caso del Baltico infatti, a causa di una mancanza di capacità, la partecipazione degli stakeholder è limitata a un piccolo numero di organizzazioni<sup>16</sup>.

E' molto importante, quindi, creare una buona multi-level governance tra le autorità sovranazionali, nazionali, regionali e locali, le varie organizzazioni della società civile, le imprese, il mondo accademico e tutti gli altri stakeholders nei rispettivi paesi coinvolti. Per questo motivo l'EUSBSR ha previsto nel proprio Piano di Azione una **Horizontal Action chiamata Capacity** che si occupa del rafforzamento delle capacità e del coinvolgimento degli attori. L'azione è coordinata dalla Rete delle Ong del Mar Baltico<sup>17</sup>, dall'Unione delle Città

---

<sup>16</sup> Ganzle S. e K. Kern, The European Union Strategy for the Baltic Sea Region, p.135, in in Stefan Ganzle e Kristine Kern (eds), *A Macro-regional Europe in the Making*, Palgrave-Macmillan, 2015.

<sup>17</sup> La Baltic Sea NGO Network, <http://balticseango.net/>, è stata creata nel 2001, sostenuta dal Council of the Baltic Sea States (CBSS), [www.cbss.org](http://www.cbss.org). La rete non prevede il pagamento di quote per parteciparvi ma alcune piattaforme nazionali lo contemplano. Il Forum annuale è finanziato dalle presidenze del CBSS. Nel 2016 sarà la Polonia a sostenerlo e avrà luogo a Gdansk in Giugno. I Forum normalmente raccolgono circa 150 persone da circa 10 organizzazioni per ogni paese.

Baltiche e dallo Swedish Institute<sup>18</sup>. In particolare, come già anticipato, è stato previsto lo sviluppo di **una piattaforma di capacity building** per gli stakeholders che si occupano della realizzazione della Strategia. Gli stakeholders sono divisi in **cinque gruppi**:

- il gruppo dei coordinatori delle Priority Areas e delle Horizontal Actions, **per la pianificazione dei progetti flagship** che si basano sul principio della multi-level governance e che dovrebbero generare un impatto duraturo per diversi stakeholders;
- il gruppo dei Policy Area Focal Points e dei membri degli Steering Groups, **per la costruzione di reti** di stakeholders in una prospettiva di multi-level governance nei rispettivi paesi;
- i flagship leaders, i project developers e i project managers, **per lo sviluppo di nuovi progetti** che saranno finanziati da diversi fondi;
- le Autorità di Gestione e i rappresentanti dei programmi finanziari, **per aumentare la consapevolezza sui bisogni specifici della Strategia** e sulla struttura multi livello della governance, in modo da facilitare la mobilitazione delle risorse e la nascita di progetti;
- le autorità regionali e locali, Ong, imprese e ambiente accademico negli Stati Membri **per costruire l'abilità di integrare prospettive transnazionali** come l'EUSBSR nelle loro strategie.

La HA Capacity è divisa in **tre aree di azione** che sono realizzate mediante eventi di formazione, seminari online di due o tre ore, workshop sui progetti flagship di sette ore, e delle sessioni individuali di formazione delle capacità di leadership che durano un'ora per partecipante.

La prima area di azione è **la comunicazione strategica**, il cui obiettivo è accrescere il know-how nell'attuazione delle HA e investire nello sviluppo di capacità specifiche per formare bene il ruolo dei coordinatori.

La seconda area di azione riguarda **le risorse finanziarie**. A causa dell'assenza di fondi ad hoc per la Strategia, è molto importante riuscire ad allineare le risorse finanziarie esistenti. E' necessario fornire ai partecipanti una conoscenza della struttura generale delle risorse

---

<sup>18</sup> EUSBSR, HA-work programme 01/05/2015-30/04/2016, 03/06/2015

esistenti e su come poter utilizzare i diversi strumenti di finanziamento in modo complementare in modo da sostenere le idee progettuali. Occorre formare capacità di allineare con successo i fondi, da quelli della cooperazione territoriale ai programmi operativi dei FESR, ai FSE nazionali e regionali, ai programmi settoriali Europei come COSME, Connecting Europe Facility e Horizon 2020, fino ai fondi statali, regionali e locali.

La terza area di azione è **la leadership** in una prospettiva di governance multi livello. L'obiettivo è sviluppare nei partecipanti la capacità di gestire e dirigere la Strategia in un ambiente flessibile. Le loro capacità dovrebbero riguardare il coinvolgimento di tanti e diversi stakeholders, e la costruzione di condizioni per lo sviluppo di progetti flagship da parte dei diversi attori in modo aperto, dinamico e interattivo.

Il budget totale previsto per la HA Capacity ammonta a 110.000 euro per il primo anno, con 20.000 euro spesi per la realizzazione degli eventi di ogni area di azione.

La HA Capacity è nata per poter **ampliare il numero di attori** coinvolti perché secondo l'EUSBSR ogni stakeholder apporta un valore aggiunto alla realizzazione della Strategia, nel momento in cui il lavoro è coordinato e complementare, senza creare sovrapposizione dei compiti. Proprio per questo è importante realizzare il prima possibile una stakeholder platform anche nella EUSAIR, per riuscire a comunicare in modo strategico con un'ampia platea di attori e per realizzare attività di capacity-building per i diversi ruoli e responsabilità, per ogni attore.

Dalla sua approvazione nel 2009, EUSBSR ha cercato continuamente di **allineare le risorse** finanziarie, e quindi le istituzioni e le politiche, in modo tale da aumentare la qualità dei progetti ed evitare sovrapposizioni e duplicazione degli sforzi.

All'avvio, l'obiettivo della Strategia era utilizzare gli strumenti finanziari dell'UE per raggiungere i propri obiettivi. Poiché l'EUSBSR e la sua attuazione erano sfide nuove per gli stakeholder della regione del Mar Baltico, è stato il **programma INTERACT** a mettere insieme l'informazione sui fondi che potevano essere utilizzati per sostenere i progetti della Strategia e avviare le partnership. Il primo gruppo informale di lavoro sull'allineamento delle risorse è stato **l'EUSBSR Laboratory Group**, creato da INTERACT con la DGRegio della Commissione Europea. Dal 2011 l'EUSBSR ha ottenuto un maggiore riconoscimento e l'allineamento delle risorse è stato regolamentato dall'art. 11, dall'art. 15 (2a), dall'art. 27 (3) e dall'art. 70 del **Regolamento sulle Disposizioni Comuni** (*Common Provisions Regulation*) dei cinque Fondi

Strutturali Europei per il periodo di programmazione 2014-2020, e per gli altri strumenti esterni di cooperazione<sup>19</sup>

Infatti, uno dei problemi maggiori per quanto riguarda l'allineamento dei fondi è il coordinamento della Strategia con i programmi operativi (PO) dei fondi strutturali. **L'esperienza del Governo Finlandese<sup>20</sup>** racconta la sfida che si è dovuta affrontare non potendo includere l'EUSBSR nei programmi dei fondi strutturali 2007-2013 perché la Strategia era stata approvata a metà programmazione e la maggior parte dei fondi era già stata allocata. Tuttavia, il sistema di monitoraggio EURA2007 (sistema finlandese di gestione dei Fondi Strutturali UE per il periodo di programmazione 2007-2013) è stato modificato e ha reso possibile dedicare dei fondi per le priorità della Strategia, benché solo il programma per la Finlandia Meridionale sia stato in grado di indirizzare fondi per la realizzazione di queste priorità perché il suo **PO aveva appunto un focus forte sulla cooperazione inter-regionale e internazionale**. La sfida maggiore nell'integrare gli obiettivi della Strategia in un programma operativo regionale è stata convincere le autorità e gli operatori che questi obiettivi avrebbero portato dei benefici anche a livello locale.

Nel **nuovo periodo di programmazione 2014-2020**, le priorità e gli obiettivi dell'EUSBSR sono stati inclusi nella pianificazione dei PO da subito. Un problema emerso durante questa programmazione è però la riduzione dei fondi strutturali per la Finlandia Meridionale e Occidentale. La scarsità di risorse richiederà non solo **una stretta collaborazione** tra le autorità e gli operatori dei diversi programmi, ma anche uno **sforzo per evitare qualsiasi sovrapposizione** dei programmi di cooperazione territoriale e dei fondi strutturali. L'implementazione della Strategia sarà monitorato dal sistema EURA2014 (sistema finlandese di gestione dei Fondi Strutturali UE per il periodo di programmazione 2014-2020).

Sotto il profilo settoriale, l'allineamento dei fondi, ad esempio nel **campo dello sviluppo rurale<sup>21</sup>**, è molto impegnativo perché si sovrappone con altri settori e politiche come la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale. Di fatto, il modo più efficiente per allineare le risorse per il settore dello sviluppo rurale è **il dialogo continuo** e a livello macro-

---

<sup>19</sup> INTERACT Programme, *The alignment of funding to support the EUSBSR: where do we stand?*, May 2015.

<sup>20</sup> M. Kuparinen, H. Ahlgren, "Alignment of Funding: practices and experiences of Finnish operational programmes" in INTERACT Programme, 2015.

<sup>21</sup> Z. Sukytė-Kraskauskienė, "Alignment of funding in the Rural Development sector for the macro-region is led by Lithuania", in INTERACT Programme, 2015.

regionale con le autorità di gestione dei Fondi Strutturali UE, i governi locali, le comunità rurali, i gruppi di azione locale e le Ong. In tal senso è stato definito **un progetto finalizzato** proprio a promuovere il coordinamento delle risorse: il Ministro dell'Agricoltura della Lituania, insieme ai partner interessati dalla Finlandia, Svezia, Lettonia, Estonia, Polonia, Danimarca e Germania, ha dato il via al progetto "*Enhance the combined effects of the Rural Development Programmes*" all'interno della priority area "*Reinforcing sustainability of agriculture, forestry and fisheries*" della Strategia del Baltico, in modo da poter integrare la dimensione macro-regionale nei programmi di sviluppo rurale.

Per l'allineamento del Fondo Sociale Europeo (FSE) con **la dimensione sociale** della EUSBSR, gli Stati Membri interessati hanno dato priorità, nei loro PO, alla cooperazione transnazionale nella Regione del Mar Baltico coinvolgendo anche altri Fondi Strutturali UE complementari<sup>22</sup>. A questo proposito, sono state organizzate due **Tavole Rotonde**, gestite dalle autorità Svedesi e Lituane, il cui obiettivo è stato di trovare un comune accordo e i meccanismi necessari per l'attuazione di una più efficiente cooperazione transnazionale sulle risorse FSE nel quadro della EUSBSR, in modo tale da poter identificare questioni di comune interesse. In effetti, i coordinatori delle Priority Area in collaborazione con le Autorità di Gestione del FSE sono riusciti a identificare 7 tematiche su cui intervenire e per qualcuna si stanno attuando le azioni preparatorie.

Per quanto concerne **il programma Interreg** della Regione del Mar Baltico, l'allineamento delle risorse con la EUSBSR è stata una priorità fin dall'inizio, intrecciandosi con altre fonti di risorse<sup>23</sup>. Interreg collabora con **il programma di finanziamento BONUS** di ricerca e sviluppo per la protezione del Mar Baltico, sostenuto da istituzioni nazionali della regione e dal 7° programma quadro della UE per la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Interreg ha inoltre stabilito dei contatti anche con **la Banca Nordica per gli Investimenti e con la Banca Europea per gli Investimenti**, appoggiando i progetti che avevano realizzato degli investimenti pilota a richiedere dei prestiti da queste banche. Un ulteriore strumento per l'allineamento delle risorse è il finanziamento dei **progetti seed money**, che hanno proprio lo scopo di trovare risorse al di fuori di Interreg presso fondi nazionali e internazionali.

---

<sup>22</sup> C. Rabergh, "Joining forces-transnational cooperation in the ESF will develop a strong social dimension in the EUSBSR", INTERACT Programme, 2015.

<sup>23</sup> E. Tiihonen, E. Kolosova *The alignment of funding will be continued even at a broader scope by the Interreg Baltic Sea Region Programme*, INTERACT Programme, 2015.

**L'esperienza polacca**, infine, ci insegna come l'allineamento delle risorse sia **un processo dinamico e aperto**<sup>24</sup>. Per il governo polacco le difficoltà non stanno nella mancanza degli strumenti finanziari ma nel riuscire ad usarli, quindi è più un problema di struttura e di capacità. Come si è scritto la questione dell'allineamento delle risorse è stata inclusa nel quadro legislativo dei Fondi Strutturali UE, con l'obbligo di dimostrare il contributo degli interventi alla Strategia, il concetto risulta però un po' confuso, senza chiare raccomandazioni o pratiche che mostrano le modalità di questo allineamento. Due sono i problemi che si affrontano quando si pensa all'allineamento dei fondi. Il primo riguarda **la definizione degli interventi** sostenuti dai Fondi Strutturali che danno un contributo alla realizzazione dell'EUSBSR, e con quali criteri e metodologie valutare questo contributo perché, oltre agli interventi pianificati appositamente per l'attuazione della Strategia, esistono anche progetti che indirettamente la influenzano. Il secondo problema concerne **i progetti in cooperazione con paesi che non sono parte della macro-regione** e che quindi non fanno riferimento agli obiettivi della Strategia, ma che sono rilevanti per il loro impatto sul territorio. Diventa necessario a questo punto identificare un'idea comune sui principi base dell'approccio macro-regionale.

In conclusione, l'esperienza Baltica mostra come le sfide della governance siano ancora risolvere e come sia necessario investire risorse per affrontarle, immaginando diversi strumenti, in un processo continuo di apprendimento e revisione. E' in questa direzione che anche EUSAIR è chiamata ad impegnarsi.

### **I problemi della governance nella EUSAIR**

La governance dell'EUSAIR può avere un grande valore politico e tecnico all'interno di un percorso riguardante la formazione di politiche comuni che mirano al superamento delle barriere nazionali e all'impegno per un allineamento istituzionale e delle risorse con quelle dell'UE. Tuttavia, questo processo è pieno di ostacoli, in particolare considerando il fatto che **metà dei paesi impegnati nella realizzazione di questa Strategia non fanno parte dell'UE** e non hanno quindi dimestichezza con le politiche dell'UE, ancorché siano coinvolti nel processo di adesione. Inoltre portano con sé problemi interni e di relazioni bilaterali,

---

<sup>24</sup> A. Zakrzewska, "Alignment of funding as open-minded and dynamic process: experience in Poland", INTERACT Programme, 2015.

legate al recente passato di conflitti e tensioni, che vincolano il processo di macro-regionalizzazione e a cui però la stessa macro-regionalizzazione potrebbe offrire un contributo positivo. Di conseguenza, le capacità di governance e il livello di impegno politico sono diversificati, asimmetrici e in alcuni casi insufficienti, perché non si condividono i medesimi interessi, i sistemi istituzionali, le culture amministrative e politiche e le risorse finanziarie.

L'attore cruciale a livello politico per EUSAIR è il **Governing Board** (GB) al quale partecipano due National Contact Point per ogni paese, uno dei quali è quasi sempre il Ministero degli affari esteri, la Commissione tramite la DG REGIO e la DG MARE, il Comitato delle Regioni, il Comitato Economico e Sociale, l'Autorità di Gestione di ADRIION con il governo sloveno responsabile per il quarto asse del programma dedicato all'EUSAIR, e il programma INTERACT. Il GB è organizzato e coordinato dalla Commissione (DG REGIO) insieme al paese che ne detiene la presidenza. Il ruolo principale del GB è costruire il legame tra il livello operativo, rappresentato dai Thematic Steering Groups (TSG) e il livello politico. Il GB decide le linee guida per il lavoro dei TSG e la promozione della Strategia. Il GB può apportare modifiche al Piano di Azione per scegliere i progetti e le azioni da includervi. Ulteriormente, il GB deve dare conto all'High Level Group dell'UE che sorveglia le strategie macro-regionali, coordinarsi con le organizzazioni regionali, provvedere alla definizione del Forum Annuale EUSAIR e sviluppare uno schema di monitoraggio e valutazione.

Fino a fine 2015 il GB ha realizzato due incontri, il 23 Gennaio e il 7 Ottobre, dove, nell'ultimo, ha preso la decisione di allineare il suo operato con quello **dell'Iniziativa Adriatico-Ionica**. Poiché le dichiarazioni politiche della IAI possono costituire un indirizzo politico per EUSAIR si è deciso di anticipare gli incontri del GB da una riunione del Consiglio della IAI, i cui membri sono gli stessi Ministri degli affari esteri che partecipano al GB. Infatti, la Presidenza del GB è la stessa della IAI e cambiano a turno annualmente. **La Commissione Europea** detiene il ruolo di co-presidente al GB perché ha il compito di facilitare il dialogo tra i membri. In aggiunta al sostegno e all'incoraggiamento nell'attuazione dell'EUSAIR, alla Commissione sono state richieste delle linee guida per quanto riguarda il coordinamento dei fondi UE e dei progetti EUSAIR.

I **Thematic Steering Groups** sono l'attore principale per quanto riguarda l'attuazione del Piano di Azione dell'EUSAIR. Effettivamente, il loro ruolo è la redazione delle regole, delle

procedure, la scelta dei criteri per poter identificare i progetti che consentono la realizzazione della Strategia. Un ulteriore compito molto importante dei TSG è la definizione delle caratteristiche, del cosiddetto “label”, che dovrebbero avere i progetti in modo da poter essere finanziati dai fondi europei. Questo compito rimane cruciale e pieno di sfide poiché occorre armonizzare le procedure dei diversi programmi e fondi UE, alcuni vincolati ai territori di riferimento, in modo da poter finanziare concretamente i progetti della macro-regione. Ogni TSG è presieduto da due paesi coordinatori per ogni pilastro del Piano di Azione, affiancando ad ogni paese non-UE un paese UE. Per il primo pilastro, *Blue Growth*, i due paesi coordinatori sono Grecia e Montenegro, mentre per il pilastro *Connecting the Region* sono Italia e Serbia, per il pilastro *Environmental Quality* sono Slovenia e Bosnia ed Erzegovina, e infine per il pilastro *Sustainable Tourism* sono Croazia e Albania. Nei TSG dovrebbero partecipare i focal point per ogni paese, rappresentati dai Ministri settoriali responsabili per i quattro pilastri del Piano di Azione e, solo nel caso italiano, due rappresentanti per le Regioni. Ai TSG possono inoltre partecipare altre entità invitate dai coordinatori perché possono apportare importanti competenze e conoscenze.

**La partecipazione ai TSG risulta asimmetrica e alcune volte problematica** perché alcuni paesi hanno difficoltà ad essere presenti, o comunque partecipano con rappresentanti senza mandato decisionale, a causa dell’accentramento del processo decisionale nei Ministeri competenti, o sono con una scarsa preparazione tecnico-politica. E’ inoltre asimmetrica perché solo nel caso dell’Italia vi sono rappresentanti di autorità subnazionali. D’altra parte esistono delle complessità istituzionali di non poco conto, in particolare nel caso della Federazione di Bosnia ed Erzegovina che comprende oltre al livello federale, due entità, cantoni e municipalità, che hanno irrigidito le divisioni etniche, nonostante alcuni tentativi di mescolare le carte attraverso la regionalizzazione<sup>25</sup>.

Un altro organismo fondamentale che dovrebbe coinvolgere nelle decisioni sui progetti, in modo consultivo, i diversi enti portatori di interessi e competenze, è la **Stakeholder Platform**: una piattaforma di promozione del dialogo, partecipazione, condivisione e collaborazione, che può arricchire il dibattito sulla politica e sulle idee di azione così come la realizzazione della Strategia. La piattaforma dovrebbe agire in stretta collaborazione con i National Contact Point. Questa piattaforma sarà creata con i fondi dell’Azione Specifica

---

<sup>25</sup> Vesna Bojicic-Dzelilovic, Decentralization and Regionalization in Bosnia-Herzegovina: issues and challenges, LSEE Papers on Decentralization and Regional Policy, Research Paper number 2, July 2011

“Sostegno operativo agli attori e agli stakeholders chiave della governance EUSAIR nei loro rispettivi ruoli”, che rappresenta il quarto asse del programma ADRION “Sostegno alla Governance EUSAIR” (si veda più avanti il Box relativo). L’azione specifica, concepita come progetto strategico, verrà gestita dal governo sloveno, quale **facility point** della Strategia, con punti di contatto in ogni paese membro. Nel caso italiano sarà la Regione Marche a promuovere e coordinare la partecipazione degli stakeholder locali alla piattaforma.

L’azione specifica prevede, come indicato nel suo titolo, il sostegno logistico e operativo al GB e ai TSG, la facilitazione del dialogo tra gli stakeholders coinvolti nell’implementazione della Strategia e infine assicura la visibilità dell’EUSAIR mediante la promozione di un profilo Adriatico-Ionico. Il suo compito più importante è divenire **un ponte per il dialogo strutturato e continuativo tra i diversi attori**. La realizzazione dell’azione e la costituzione della piattaforma sono previste dal governo sloveno nel 2017. Alcuni stakeholder chiedono però di poter accelerare i tempi perché **il processo appare troppo lento e farraginoso**. La realizzazione al più presto dell’azione specifica è indispensabile per mettere in moto il processo di rafforzamento dell’EUSAIR.

La governance, oltre il livello transnazionale, si sviluppa anche a **livello nazionale**, all’interno di ogni paese membro. L’Italia è il paese che presenta l’articolazione più ricca, dovendo coprire uno spazio molto ampio: tutte le regioni che si affacciano sui mare Adriatico e Ionio, dal Friuli Venezia Giulia alla Sicilia, e aree adiacenti interessate alla Strategia come la Provincia Autonoma di Trento; e presentando una struttura istituzionale decentrata con regioni e comuni che partecipano attivamente al governo del territorio. In particolare, nel caso della formazione di EUSAIR è importante ricordare che le regioni hanno svolto un ruolo molto proattivo.

A livello di stato centrale sono diversi i ministeri del governo coinvolti. E’ stata costituita una **cabina di regia nazionale** composta dalla Presidenza del Consiglio (il Dipartimento per le politiche europee e il Dipartimento per la coesione sociale) e dal MAECI, a cui si affiancano i focal point dei diversi ministeri interessati nei Pilastri della Strategia e il coordinamento delle regioni. Particolare rilevanza hanno il Ministero dello sviluppo economico per la competenza sull’energia e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entrambi co-coordinatori con la Serbia del Pilastro sulle connessioni.

**Le regioni** si sono organizzate con un coordinamento guidato dalle Marche, mentre la partecipazione ai TSG è delegata a due regioni per ogni Pilastro. Nel caso del Pilastro sulle connessioni è da sottolineare come la segreteria tecnica ai Ministeri sia fornita dalla Regione Friuli Venezia Giulia, il che segnala da un lato una debolezza di questi ministeri nell'impegnare risorse e dall'altro la funzione di supplenza e l'interesse a sostenere i lavori della EUSAIR da parte della Regione.

Rilevante è il ruolo di coordinamento svolto dal MAECI quale National Contact Point dell'EUSAIR e dal Dipartimento per la coesione sociale della Presidenza del Consiglio per il compito di promuovere l'allineamento dei fondi europei amministrati dalle diverse autorità di gestione nazionali e regionali verso la macro-regione.

Nella governance di EUSAIR sono individuabili alcuni nodi da sciogliere, rispetto ai quali il caso dell'EUSBSR può offrire alcune indicazioni.

Il primo nodo riguarda la capacità e le responsabilità delle autorità nazionali e regionali nel **prendere decisioni strategiche riguardo i progetti da condurre a fronte di un processo finora lento e poco incisivo**. Come EUSBSR insegna, il ruolo e le responsabilità delle autorità di tutti i livelli dovrebbero essere ben definite con dei compiti chiari e delle capacità rafforzate continuamente. **La governance multilivello e transnazionale è particolarmente complessa e ha bisogno di un investimento importante in termini politici, tecnici, partecipativi e di risorse**. Fino ad ora (fine 2015) gli incontri del GB e dei TSG non hanno prodotto risultati concreti, essendo stati concentrati più sulle questioni procedurali e sulla necessità di mobilitare risorse per garantire la partecipazione dei ministeri in particolare dei paesi non UE. **La leadership e ownership della Strategia va rafforzata**. Si lamenta come la Commissione non stia sostenendo sufficientemente EUSAIR. Mentre la Commissione chiede maggiore leadership da parte dei paesi. Ma la questione non può ridursi a un gioco delle parti. Occorre riconoscere che nel caso dell'EUSAIR, **la presenza di ben quattro paesi non membri su otto ha bisogno di un accompagnamento dedicato**. Maggiori risorse dedicate sono indispensabili per mettere in moto la Strategia, per aumentare gli incontri, la loro durata, e sostenerli con maggiore preparazione, più contenuti, più esperti e stakeholder, dando più *"food for thought"* ai partecipanti, e quindi più capacità di decidere. Risulta necessario **un maggiore impegno dei ministeri settoriali** nel far convergere gli interessi nazionali verso progetti comuni. Del resto questo è uno dei nodi cruciali che, se risolto, si

traduce nel vero valore aggiunto della Strategia. D'altra parte la questione non è solo tecnica ma soprattutto politica (come si vedrà più avanti nel caso dell'energia e dei trasporti). **E' da auspicare un maggiore coinvolgimento dei responsabili politici.**

Un secondo ostacolo da sorpassare è **l'allineamento delle risorse** dei diversi fondi e programmi con i progetti dell'EUSAIR. Secondo il modello EUSBSR, i paesi interessati, in questo caso almeno gli Stati Membri dell'UE, dovrebbero impegnarsi a includere EUSAIR nella programmazione nazionale delle politiche UE e, in aggiunta, **i ministri responsabili per i diversi pilastri dovrebbero mobilitare delle risorse nazionali a supporto di questa Strategia. Su questa base sarà possibile, come mostrato nel caso di EUSBSR, accedere ai programmi e ai fondi gestiti a livello europeo** come nel programma Horizon 2020, Connecting Europe Facility, Cosme, ADRION ed altri. Essenziale è il ruolo della Commissione nell'agevolare il matching e quello delle autorità di gestione dei programmi nel cercare di allineare i loro assi di azione con i pilastri della Strategia.

Nel caso dell'EUSAIR bisogna creare inoltre una sinergia non solo tra i fondi interni ma anche con i fondi di Pre-Adesione, con il Programma IPA II. E in tal caso risulta indispensabile **l'impegno dei paesi balcanici** nell'indicare quali e quante risorse dei loro piani nazionali rendere disponibili per i progetti EUSAIR, aspetto questo ancora mancante. Così come del resto è **vago l'impegno dei PON e POR italiani** per la macro-regione: i documenti dei piani accennano alla Strategia ma non impegnano risorse. Tutto quindi è rimandato alla identificazione e presentazione dei progetti alle autorità di gestione dei piani. Ma anche sulla presentazione dei progetti **non vi sono indicazioni chiare sulle modalità e sulla priorità da dare all'EUSAIR.** E' evidente che il percorso più agevolato sarebbe l'affidamento diretto (anche ad entità private in evidente posizione di rilievo transnazionale e con competenze uniche), e il riconoscimento del "label" EUSAIR quale marchio di priorità.

Un terzo nodo riguarda il **coinvolgimento degli stakeholders.** Poiché EUSAIR finora ha coinvolto molto poco le autorità locali, eccetto il caso speciale delle Regioni italiane, e quasi per niente la società civile e il settore privato. E' arrivato il momento di istituzionalizzare il loro ruolo in modo da poter assicurare maggior sostegno alla Strategia. **EUSAIR è poco conosciuta** anche tra attori che svolgono normalmente attività di cooperazione internazionale nell'area, che intrattengono rapporti sia con i governi locali che con la Commissione europea, e che sarebbero ben interessati a partecipare, portando competenze di

alto valore nei TSG. A questo proposito bisogna **intensificare la comunicazione e appoggiare il dibattito pubblico informato**, in modo tale da poter incrementare il livello di coinvolgimento da parte degli stakeholders affinché venga promossa la Strategia come uno strumento di dialogo e di cooperazione, in particolar modo per i paesi candidati e potenzialmente candidati all'UE. Può essere inoltre utile far convergere i gruppi tematici della IAI, che sono multi stakeholder, con i TSG di EUSAIR. Come visto precedentemente EUSBSR ha pianificato una Horizontal Action chiamata Capacity che si occupa di rafforzamento delle capacità e del coinvolgimento degli attori riconoscendo un ruolo chiave alle reti esistenti. E' dunque cruciale l'avvio al più presto del progetto strategico finanziato dal programma ADRIION per **la costituzione della stakeholder platform**, anche per evitare il possibile problema del disimpegno dei fondi. La piattaforma dovrebbe essere articolata sulle reti dei diversi attori, rafforzandole nelle capacità di sostenere la partecipazione dei loro membri e di portare contributi significativi ai TSG. Nel caso in cui non dovessero attivarsi in breve tempo le risorse per la piattaforma, sarebbe importante poter comunque **avviare una interlocuzione tra i TSG e le reti** invitandole a partecipare agli incontri, realizzando incontri a livello nazionale, rendendo disponibili su un sito i verbali degli incontri. Insomma, sono possibili attività low cost che almeno aprono un dialogo. Mentre le Regioni hanno ovviamente un ruolo specifico da giocare sul loro territorio, con attività che sono già in corso di realizzazione.

#### **Box il sostegno del Programma ADRIION all'EUSAIR**

Il programma ADRIION (Interreg V-B, Adriatic-Ionian Cooperation Programme 2014-2020), approvato il 20 Ottobre 2015, rientra nel quadro della Cooperazione Territoriale Europea della Politica di Coesione. L'obiettivo generale di questo programma è la coesione economica, sociale e territoriale nell'area di pertinenza attraverso l'attuazione di politiche pilota e l'innovazione della governance con lo scopo di promuovere l'integrazione tra i Paesi Partner (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia e Slovenia). Il budget del programma per il periodo 2014-2020 ammonta ad un totale di 117.918.198 euro, includendo fondi FESR e IPA II, ed è ripartito tra quattro assi prioritari: 1. Regione Innovativa e Intelligente, 2. Regione Sostenibile, 3. Connettere la Regione e 4. Sostegno alla Governance dell'EUSAIR. Come è evidente, **gli assi del programma ADRIION si sovrappongono ai pilastri di EUSAIR**, costituendo quindi una prima possibile fonte di risorse per la realizzazione di progetti targati come macro-regionali.

In particolare, il quarto asse prioritario che riguarda **il sostegno alla governance dell'EUSAIR** usufruisce di 9.775.995 euro complessivamente, molto meno rispetto agli altri assi prioritari. Queste risorse saranno spese per il miglioramento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e degli stakeholders, e l'aumento dell'efficienza del coordinamento della Strategia macro-regionale. Di conseguenza, verrà finanziato un progetto strategico per sostenere la governance dell'EUSAIR, il GB e i TSG, che sarà gestito dalla Slovenia in stretta cooperazione con partner in tutti i paesi coinvolti, giovandosi di strutture già esistenti (nel caso dell'Italia il partner sarà la Regione Marche). Inoltre, saranno di grande rilevanza lo sviluppo e il funzionamento della piattaforma degli stakeholders, la gestione di un sito web EUSAIR, la preparazione dei Forum EUSAIR annuali, la raccolta di dati affidabili e comparabili per la costruzione di indicatori, la facilitazione del dialogo con gli enti finanziari per mobilitare fondi per le azioni di ogni pilastro.

Una quarta questione concerne la spinta politica a **inserire le migrazioni nella Strategia**. La crisi della rotta balcanica nel 2015 e più in generale dell'Unione europea nella gestione dei flussi migratori con particolare riferimento ai profughi provenienti da scenari di conflitto e tensione, ha portato Junker a chiedere alla commissaria Cretu di poter coinvolgere i fondi strutturali in azioni di sostegno<sup>26</sup>, così come il Commissario Hahn si è impegnato a rafforzare le capacità dei paesi balcanici a far fronte alla crescita dei flussi<sup>27</sup>. In Ottobre 2015 si è tenuto un vertice dell'UE con i paesi balcanici che ha condotto all'adozione di un piano in 17 punti<sup>28</sup> e che fa riferimento all'Agenda Europea per le Migrazioni proposta dalla Commissione nel Maggio del 2015.

In questo quadro il GB di EUSAIR ha cominciato a considerare l'esigenza di riprogrammare la Strategia, ma non risultano chiari i contenuti e le risorse da mobilitare, e più a fondo gli impegni politici dei paesi dell'area. A livello di **riprogrammazione**, sarebbe possibile mantenere gli attuali pilastri, inserendo aspetti di politica migratoria in modo trasversale. Ad esempio, il pilastro connessioni può essere concepito in termini di flussi umani e non solo in senso materiale di infrastrutture: lungo le rotte dei migranti, e soprattutto nelle aree transfrontaliere, possono essere sostenute strutture e azioni di prima accoglienza e

---

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/newsroom/news/2015/09/the-role-of-cohesion-policy-in-the-integration-of-migrants-and-refugees-statement-by-commissioner-corina-cretu](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2015/09/the-role-of-cohesion-policy-in-the-integration-of-migrants-and-refugees-statement-by-commissioner-corina-cretu)

<sup>27</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5670\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5670_en.htm)

<sup>28</sup> Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, [http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader\\_statement\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf); European Commission - Press release Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action, Brussels, 25 October 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5904\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm)

identificazione per il riconoscimento del loro status e in relazione ad operazioni di reinsediamento, centri di transito e misure logistiche per gestire i flussi, a cui occorre accompagnare iniziative per armonizzare le politiche migratorie nazionali. La questione migratoria riguarda anche i cittadini dei Balcani ed è trasversale ai temi dell'innovazione e della crescita delle piccole e medie imprese, avendo a che fare con i bisogni del mercato del lavoro. Vi è la necessità di misure per il riconoscimento delle competenze e per l'inserimento dei migranti nel mondo del lavoro a livello transnazionale, facilitando la mobilità, la circolazione e l'integrazione, l'impiego delle rimesse per lo sviluppo.

Ma la questione migratoria ha **una profonda valenza politica** nel momento in cui le azioni intraprese nel 2015 hanno condotto alla costruzione di muri e all'approfondimento di tensioni tra i paesi sia all'interno dell'UE che verso i Balcani e nella regione Balcanica. Queste azioni non vanno nel senso dell'integrazione ma della **disintegrazione europea**, dove ogni singolo stato pretende di poter risolvere una questione che ha carattere eminentemente transnazionale, riversando sui vicini problemi che invece devono essere gestiti in modo comune per essere affrontati in modo efficace. L'Agenda della Commissione non sta funzionando per le inadempienze di diversi paesi membri e per una impostazione del Trattato di Dublino che penalizza i paesi ai confini dell'UE.

La questione migratoria porta a sottolineare un quinto ostacolo, quello per cui EUSAIR non può focalizzarsi solo sulle policies, o meglio sui progetti, ma deve contribuire a **costruire una politics**, una vera politica comune. Occorre ricordare il valore politico di EUSAIR ai fini dell'integrazione europea, del confronto politico e normativo tra i paesi dell'area, fondamento per policies condivise. Occorre promuovere l'approccio transnazionale per superare i conflitti di interesse di carattere nazionale.

E' necessario inoltre **rafforzare la trasversalità** del piano di azione di EUSAIR dove, al contrario del Baltico, non esistono responsabili per azioni appunto trasversali. Vi è infatti il rischio che un approccio eccessivamente settoriale conduca a problemi di incoerenza tra le progettazioni e rispetto ad una visione comune ancora da costruire. Su questo problema si analizza di seguito la questione della governance sul tema energetico.

### **La governance nel caso del tema energetico tra connessioni e ambiente**

La sfida della governance ha declinazioni e contenuti particolari a seconda delle priorità tematiche a cui si fa riferimento. Come esempio si approfondisce di seguito il tema energetico

che si situa in modo trasversale nel Piano di Azione di EUSAIR facendo riferimento ai pilastri delle connessioni e dell'ambiente, e che si traduce da un lato con l'esigenza di identificare i flagship projects per dare concretezza alla Strategia, e dall'altro con la necessità di aprire un dibattito pubblico e di costruire una visione politica comune, avendo come riferimento esemplare la questione delle trivellazioni nel Mare Adriatico. Questione che appare come un tipico caso di conflitto nella governance multi-livello e multi-stakeholder.

Uno dei punti chiave di EUSAIR è **l'approccio intersettoriale**, come sottolineato dalla Commissione Europea<sup>29</sup>. Il valore aggiunto della Strategia della macro-regione dovrebbe essere l'interdipendenza e la complementarità tra le politiche settoriali all'interno del Piano di Azione che, in questo modo, accrescono gli effetti sui territori, minimizzando sovrapposizioni e duplicazioni. Per questo motivo all'approccio intersettoriale è stato dedicato un paragrafo intero all'interno di ciascun pilastro del Piano di Azione di EUSAIR, chiamato "*Links with other Pillars*", sottolineando l'importanza della sinergia di ogni Pilastro con gli altri tre. Inoltre, l'approccio intersettoriale dovrà essere evidente anche nelle Azioni Indicative che dovranno essere implementate per ogni Pilastro.

**Il tema energetico è trasversale** a due Pilastri che sono "Connettere la Regione" e "Qualità Ambientale".

All'interno del pilastro **Connettere la Regione**, uno degli obiettivi da raggiungere è l'aumento, tramite investimenti in larga scala, della produzione e del consumo di energia rinnovabile e la produzione di energia da fonti fossili nel rispetto della sostenibilità ambientale, sebbene siano state previste anche misure per la creazione di infrastrutture per il trasporto di idrocarburi gassosi, come il TAP (Trans Adriatic Pipeline), che potrebbero avere effetti dannosi per l'ambiente. Le uniche Azioni Indicative previste in questo pilastro riguardano appunto la costruzione del TAP, le connessioni elettriche transfrontaliere e la rimozione delle barriere sugli investimenti transfrontalieri, ma nessuna iniziativa è stata prevista per quanto riguarda l'energia rinnovabile.

Il secondo pilastro, **Qualità Ambientale**, è centrale in questo "gioco" di interconnessioni ed ha il potere di incidere ma anche di essere influenzato dall'attuazione delle politiche sull'energia. Infatti, nel Piano di Azione della Strategia viene indicato il bisogno di pianificare delle politiche per il trasporto e l'energia che favoriscano uno sviluppo a basso utilizzo di

---

<sup>29</sup> COM(2014) 357 final, SWD(2014) 191 final

carbonio in modo da limitare l'impronta ecologica. Per riuscire a raggiungere questi obiettivi, però, nel Piano di Azione del pilastro Qualità Ambientale è stata prevista solo una Azione Indicativa di gestione del rischio e di tipo compensativo: la stesura e implementazione di *"a joint contingency plan for oil spills and other large-scale pollution events"*.

Emerge chiaramente come la trasversalità delle politiche previste nella Strategia della macro-regione debba fare i conti con la questione della **compatibilità** dello sviluppo delle infrastrutture energetiche con la sostenibilità ambientale e l'attrattività regionale, per quanto riguarda il turismo. Inoltre, per quanto nel documento sulla Strategia il mare sia considerato la risorsa chiave sulla quale sono stati costruiti i quattro pilastri, nel suo Piano di Azione non è stato considerato l'impatto che avranno la realizzazione delle politiche relative al pilastro Connettere la Regione sugli altri tre pilastri, Crescita Blu, Qualità Ambientale e Turismo Sostenibile, fatta eccezione per poche righe riguardanti le energie rinnovabili (per le quali, si ripete, non sono state previste delle Azioni Indicative), e la redazione di un piano comune per la gestione delle perdite di petrolio. Da queste note si evince la **necessità di un approfondimento del Piano di Azione sulla questione energetica in termini di visione e politica comune**, che deve venire innanzitutto da un indirizzo del Governing Board e dal lavoro dello Steering Thematic Group.

Questo gruppo si è riunito tre volte nel 2015 concentrando i suoi sforzi nella definizione di procedure e nella discussione sui possibili progetti flagship da intraprendere. Dagli incontri è emersa la necessità di **migliorare il confronto sulle politiche nazionali energetiche** per trovare elementi comuni, considerato che esistono interessi diversi. Ad esempio l'Italia è interessata alla **realizzazione di condotte** che consentano lo scambio di idrocarburi in contro-flusso per favorire le esportazioni nazionali, concependo l'Italia come un hub del gas a livello Mediterraneo e verso l'Europa, mentre i paesi balcanici sono interessati alla realizzazione della pipeline adriatica come derivazione della TAP per fornire i mercati nazionali. A questo proposito l'ultimo incontro dello STG sulle connessioni ha portato come quadro di riferimento **il Processo di Berlino e la Energy Community**, perché rappresentano consessi nei quali sono state già identificate iniziative di comune interesse a cui EUSAIR non può non corrispondere. Si tratta in tal caso di **capire quale può essere il ruolo di EUSAIR e che tipo di flagship projects complementari a quelli sostenuti dal Processo di Berlino poter sviluppare** per dare concretezza alla Strategia.

A proposito dei flagship projects può essere utile **un confronto con l'esperienza Baltica**. In questa Strategia i **flagship projects** sono iniziative e processi che dimostrano il suo progresso e che allo stesso tempo possono essere pensati anche come progetti pilota per nuove azioni che si vogliono avviare. Un progetto flagship è spesso **il risultato di discussioni sulle politiche** da realizzare in una Priority Area (PA) o per una Horizontal Action (HA). Infatti, un flagship project può sviluppare soluzioni chiave per una determinata tematica, nuove metodologie e forme di cooperazione transnazionale, e può riguardare investimenti di importanza regionale. Un flagship project può essere strutturato come **un processo, un progetto singolo**, oppure come **un insieme di progetti** operativi monotematici o connessi tra aree tematiche differenti.

Un progetto può diventare “flagship” solo se soddisfa determinati **criteri**<sup>30</sup>. Per iniziare, questi progetti devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi EUSBSR, di conseguenza devono riguardare la realizzazione di una o più azioni delle PA e delle HA. Inoltre, devono avere un alto impatto macro-regionale e una chiara dimensione transnazionale, ossia devono prevedere la cooperazione tra almeno tre paesi Baltici. Infine, perché un progetto sia marchiato “flagship” deve essere pronto per essere implementato, vale a dire che è stato appunto definito l'arco di tempo reale entro il quale deve essere realizzato, ha un piano di azione e finanziario preciso ed è stato identificato il leader del progetto. Una volta approvato, il flagship project entra a far parte del Piano di Azione della EUSBSR.

In particolare, per quanto riguarda **i flagship projects sul tema dell'energia**, la PA SHIP (*Clean and Competitive Shipping*) si concentra sulle **competenze per la costruzione di impianti di gas naturale liquefatto** (*Liquefied Natural Gas, LNG*). I due progetti più importanti sono “LNG in Baltic Sea Ports”, oramai concluso, e “LNG in Baltic Sea Ports II”, ancora da completare. Il progetto “LNG in Baltic Sea Ports” ha riguardato uno **studio di fattibilità** di infrastrutture LNG di piccola scala in porti selezionati del Mar Baltico. Il progetto è stato coordinato dall'Organizzazione dei Porti Baltici e ciascuno dei sette partner del progetto ha valutato lo sviluppo di infrastrutture portuali in modo da offrire nel futuro LNG alle navi come alternativa al petrolio. Per la realizzazione di questo progetto sono stati impiegati 1.360.447,67 euro **finanziati con il programma Interreg South Baltic**<sup>31</sup>. I partner

---

<sup>30</sup> INTERACT Point Turku, Roles and responsibilities of the implementing stakeholders of the EUSBSR and a flagship project concept, DG Regional Policy European Commission, 2013.

<sup>31</sup> South Baltic Programme 2012-2014, EUSBSR, [www.golng.eu](http://www.golng.eu).

hanno completato con successo la Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA), l’analisi di fattibilità dei terminal per LNG, la stesura di progetti, gli studi sul mercato regionale e i manuali di sicurezza. In base alle esperienze riportate dai sette porti pilota, il risultato di questo studio è stata la redazione di una lista di raccomandazioni riguardanti gli aspetti tecnici dei bunker LNG nei porti. Questo progetto è stato realizzato per dare una risposta alla necessità di sviluppare metodi di trasporto intermodali che utilizzano energia sostenibile, in vista anche delle limitazioni di emissione di zolfo e ossidi di azoto stabilite dall’Organizzazione Marittima Internazionale.

Riguardo il progetto “LNG in Baltic Sea Ports II”, ancora da completare, l’obiettivo più importante è garantire il **capacity building** e il **trasferimento di conoscenza sulle tecnologie LNG** ai paesi della regione che stanno costruendo i terminali, affinché l’operatività e la manutenzione siano condotte localmente. Per questo progetto sono stati stanziati 1.664.646 euro, **cofinanziati dal programma multi-annuale Trans-European Transport Network**<sup>32</sup>. Il progetto è stato indirizzato alle PMI e agli Istituti Scientifici della regione in modo tale da far nascere un cluster regionale con competenze in LNG che potrà sfruttare le opportunità economiche offerte dall’emergente mercato.

Altri due flagship project pertinenti al tema dell’energia sono stati previsti nelle Horizontal Actions CLIMATE (*Climate Change, Low-Emission Economy and Climate Resilient Region*). La prima HA è il *BSR Dialogue Forum on Energy and Resource Efficiency - EFFECT*. L’obiettivo di EFFECT è la mappatura, **la promozione e la comunicazione di buone pratiche** per lo sviluppo e l’implementazione di politiche concrete per diventare **più efficienti nella gestione dell’energia e delle risorse**, e stimolare l’economia verde. Questa HA dovrebbe consentire alle città, alle regioni e agli altri attori a livello locale, regionale, nazionale e pan-Baltico di scambiarsi delle conoscenze sulla gestione *environmental friendly* del territorio e per implementare politiche locali intelligenti e sostenibili sull’efficienza energetica negli edifici pubblici e privati, in modo da creare posti di lavoro stabili e incrementare la qualità della vita dei propri cittadini.

La seconda HA, chiamata *Urban bio-waste to renewable energy through regional cooperation RECO - Waste to Biogas (W2B)*, mira a ridurre nel lungo termine la dipendenza dai combustibili fossili per quanto riguarda il riscaldamento e il trasporto nella regione del Mar

---

<sup>32</sup>

LNG in Baltic Sea Ports Projects, [www.lnginbalticseaports.com](http://www.lnginbalticseaports.com).

Baltico. Il progetto intende sviluppare dei processi biotecnologici socialmente ed economicamente sostenibili per la conversione di rifiuti agricoli e industriali in biogas. Il suo obiettivo è di **incrementare la quantità di rifiuti organici sottoposti al trattamento di bio-gas sotto la responsabilità dei comuni**. Questo progetto deve essere sottoposto ad una valutazione di fattibilità economica poiché gli assunti del settore del biogas non assicurano un profitto certo. L'impatto finale di questo progetto è incentivare gli individui, le comunità e le imprese ad impegnarsi nel generare biogas a tutti i livelli. Le risorse complessive per la realizzazione di questo progetto ammontano a 3 milioni di euro<sup>33</sup>.

Infine, i paesi dell'EUSBSR hanno redatto un piano comune nell'evenienza di una fuoriuscita di olio (*contingency plan for oil spills*) in caso di incidenti in mare e dall'inquinamento che deriva dal traffico di navi durante i trasporti di routine, che è stato finanziato dal programma Interreg Baltic Sea Region. La redazione del piano ha portato anche alla definizione di una **visione politica** sulla sicurezza e la protezione ambientale del Mar Baltico da una prospettiva regionale e locale<sup>34</sup>.

Come si può notare dal caso Baltico i flagship project nel campo dell'energia **non hanno riguardato grandi investimenti di carattere infrastrutturale** ma iniziative rivolte a offrire conoscenze e competenze essenziali per la preparazione degli investimenti (studi di fattibilità) e per la gestione delle risorse coinvolgendo i diversi stakeholder, così come azioni per supportare la governance e il dibattito pubblico sulla questione energetica con la condivisione di visioni politiche. E questo ci porta a discutere il tema della governance in EUSAIR con riferimento al caso delle trivellazioni.

Nel GB e nel STG sul Pilastro connessioni di EUSAIR non è mai emerso e non è stato mai discusso **il caso delle trivellazioni** per l'estrazione di idrocarburi nel mare Adriatico. Tuttavia è importante ricordarlo per due motivi: innanzitutto perché rappresenta **un tipico caso di governance transnazionale**. I bacini di idrocarburi nel sottosuolo, che vanno oltre i confini degli stati, e il benessere del mare Adriatico, su cui possono incidere pesantemente le attività di estrazione, sono dei beni comuni che vanno salvaguardati assieme, oltre interessi nazionali che potrebbero sfociare in comportamenti opportunistici a danno dei vicini e con risultati a lungo periodo negativi per tutti i contendenti. In secondo luogo, è importante

---

<sup>33</sup> EUSBSR, *Ongoing and Completed Flagship of the EUSBSR*, Annex to the Action Plan for the EUSBSR, September 2015.

<sup>34</sup> *Oil spill preparedness in the Baltic Sea Countries*, Baltic Master II project & Baltic Sea Region programme 2007-2013.

perché la questione delle trivellazioni è **un caso di governance multi-livello e multi-stakeholder**: in Italia è emerso un conflitto istituzionale tra il governo centrale e le regioni, mentre sia in Italia che in Croazia diversi stakeholder hanno assunto posizioni differenti e contrastanti rispetto all'opportunità di offrire concessioni per l'estrazione di idrocarburi nel mare Adriatico.

Il Mar Mediterraneo costituisce lo 0,7% delle acque del nostro pianeta, con 46.000 km di coste. Questo mare, noto per essere uno degli ecosistemi più importanti al mondo, può vantare una notevole biodiversità, sia per quanto riguarda la varietà di specie che per la quantità di habitat, con 27 aree marine protette<sup>35</sup>. Inoltre, la capacità di rigenerazione del suo ecosistema, in particolare nel caso del Mare Adriatico, è molto lenta a causa del suo bacino semichiuso. Ben coscienti del valore di questo mare, l'Italia, la Slovenia, la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania, la Grecia e la Serbia hanno deciso di costruire **EUSAIR per la preservazione di questa risorsa e il suo utilizzo economico e turistico sostenibile**, sebbene le loro mire sugli idrocarburi offshore continuano a persistere.

Infatti, le coste del Mediterraneo sono interessate da una **densa attività di ricerca, coltivazione, estrazione e traffico di idrocarburi**<sup>36</sup>. Ciascuno dei paesi che si affaccia sulle coste dell'Adriatico ha tentato, alcuni di essi riuscendoci, di sfruttare queste risorse. In questo mare transita il 25% del traffico mondiale di idrocarburi, come stimato da REMPEC, il Centro per la prevenzione e la lotta all'inquinamento dei mari dell'UNEP, di cui solamente un terzo è consumato dai paesi mediterranei.

In particolar modo **la Croazia** ha dimostrato negli ultimi anni un crescente interesse per l'attività di trivellazione nell'Adriatico. Il governo ha intrapreso una VAS (Valutazione Ambientale Strategica) unilaterale senza consultare i Paesi vicini, interessati dalla stessa attività. Quindi in Italia, in particolare nel nord-est, dove esiste il problema della subsidenza dei territori, le Ong ambientaliste nazionali insieme a quelle croate hanno chiesto al governo italiano di intraprendere a sua volta una VAS, che però non è ancora stata avviata.

Il governo croato ha diviso il territorio interessato dall'attività delle trivelle in 27 lotti ed è riuscito a trovare un accordo con le compagnie interessate per 10 di questi. Le dieci concessioni non sono state però concluse e firmate perché il procedimento è stato sospeso in

---

<sup>35</sup> Fabrizia Arduini, Stefano Lenzi, *Milioni di regali: Italia, Far West delle trivelle*, WWF Italia, Gennaio 2012

<sup>36</sup> Fabrizia Arduini, Stefano Lenzi, *Trivelle in vista: La mappa aggiornata del rischio piattaforme offshore nei mari italiani*, WWF Italia, 2013

vista delle imminenti elezioni. In seguito, 7 compagnie si sono ritirate, e altre 2 si pensa che presto faranno lo stesso, mentre ENI è l'unica compagnia tuttora in gara. Quelle che si sono ritirate lo hanno fatto non solo perché poco conveniente in termini economici ma anche perché in Croazia c'è una situazione giuridica e politica troppo instabile.

La determinazione della Croazia nell'intraprendere l'attività di estrazione deriva dal fatto che il consumo interno di idrocarburi è marginale rispetto alle riserve che detiene, quindi il suo obiettivo è esportare l'eccedenza per acquisire valuta pregiata. Ciò nonostante, WWF Zagabria sostiene che le trivelle non solo hanno un impatto molto negativo sull'ambiente, ma il ricavo che deriverebbe dallo sfruttamento di risorse combustibili comunque sarebbe poco significativo e gioverebbe solo alle compagnie petrolifere, a discapito del turismo che è il settore fondante dell'economia croata e di cui ne beneficia gran parte della popolazione.

Allo stesso modo anche in Italia, sono tante le questioni da tenere in considerazione. La prima riguarda **l'obiettivo della SEN** (Strategia Energetica Nazionale), approvata con decreto ministeriale nel 2013, che mira al raddoppio della produzione degli idrocarburi al 2020 facendolo passare come sviluppo sostenibile della produzione nazionale. Contrariamente agli obiettivi della SEN, la quantità di petrolio che si trova in Italia è scarsa e di bassa qualità. Nel 2012, la produzione complessiva, in terra e in mare, di gas e di petrolio è stata 10 volte in meno rispetto al consumo nazionale. Inoltre, **le royalties** in Italia raggiungono un massimo del 10% del valore degli idrocarburi liquidi (art.45 della legge n. 99/2009), le più basse al mondo. Sono esenti dal pagamento delle royalties i primi 80 milioni di Smc di gas e 50.000 tonnellate di olio prodotti annualmente in mare, e i primi 20 milioni Smc di gas e 20.000 tonnellate di olio prodotti annualmente in terraferma (comma 3 dell'art. 19 del D.lgs. 625/1996). Di conseguenza, delle 59 società che operano in Italia solo 5 pagano le royalties (dati del Ministero per lo Sviluppo Economico), assicurando minori entrate per lo Stato e ancora di meno per gli enti territoriali<sup>37</sup>.

Gli idrocarburi in Italia sono localizzati in territori densamente popolati, in zone protette con valori ambientali da tutelare, in mare a pochi metri dalle fasce costiere interessate da attività turistiche e dalla pesca, attività economicamente e culturalmente molto importanti per le

---

<sup>37</sup> Il 30% del valore dell'aliquota va allo Stato, il 55% è destinato alle regioni e solo il 15% rimane per i comuni interessati (comma 1 dell'art. 21 del D.lgs. 625/1996), i quali hanno l'obbligo di destinare queste risorse alla creazione di nuove attività economiche e nuovi posti di lavoro, nonché ad interventi che migliorino la qualità dell'ambiente.

popolazioni locali. Per questa ragione, 10 Regioni Italiane hanno presentato alla Cassazione sei **quesiti referendari** contro le trivellazioni in terraferma ed entro 12 miglia dalla costa (Cinsedo, Centro Interregionale Studi e Documentazione, 30/09/2015). I sei quesiti riguardano l'abrogazione di un articolo del decreto legge 133/2014 (cosiddetto *Sblocca Italia*) e di cinque articoli del decreto legge 83/2012 (cosiddetto *Sviluppo*) sulle attività di estrazione di idrocarburi. Questi due decreti sollevano diverse questioni. Dato che l'art. 38 dello *Sblocca Italia* prevede la concessione per 12 anni alle società estrattrici di effettuare ricerche sui terreni privati, i cittadini si vedono limitare i propri diritti di proprietà. In aggiunta, i decreti sopra citati **prevaricano il ruolo delle Regioni sul territorio** mettendo in questione i diritti e i poteri delle Regioni e degli altri enti locali previsti dalla Costituzione. Recentemente il governo, con la nuova legge di stabilità per il 2016, ha riconsiderato il limite delle 12 miglia tentando così di scongiurare la realizzazione dei referendum.

Infine, la questione economica e quella ambientale non sono da sottovalutare. Diviene ovvio **il conflitto tra lo sfruttamento di energie tradizionali**, prodotte da combustibili fossili, e **la tutela dell'ambiente**, motivo per cui diverse Ong e comitati di cittadini, insieme a gruppi di interesse per la pesca, il turismo e l'agricoltura, hanno organizzato manifestazioni e proteste. Alcune tra le maggiori Ong ambientaliste hanno creato il **ONE Adriatic Forum**, con sede a Zagabria, e sostenuto la campagna S.O.S. Adriatic<sup>38</sup> contro le trivellazioni. Il loro obiettivo è di mantenere il mare Adriatico lontano dall'esplorazione di idrocarburi, non solo impedendo la costruzione di nuove trivelle da parte della Croazia, ma anche fermando l'attività già esistente da parte dell'Italia. La preoccupazione è tanta perché le attività minerarie sono altamente inquinanti, in terra e in mare, non solo in situazioni di emergenza ma anche durante le operazioni di routine.

**Tutto ciò ha inevitabilmente a che fare con il ruolo di EUSAIR**, anche se finora la questione trivellazioni non è stata mai evocata. In realtà, come già accennato, il Piano di Azione di EUSAIR prevede la redazione di un *contingency plan* per gestire il rischio di perdite di idrocarburi, e quindi implica la problematica della sostenibilità delle operazioni di estrazione e trasporto energetico. Nel futuro dunque la questione energetica emergerà in termini di governance e di confronto tra visioni diverse sullo sviluppo sostenibile dell'area, soprattutto con riferimento al rapporto con la società civile e in particolare con il movimento

---

<sup>38</sup> <http://soszajadran.hr/en/s-o-s-adriatic-no-oil-drilling/>

ambientalista. A tal proposito è interessante evidenziare come il WWF, prendendo spunto dal Baltico, abbia condotto una analisi sugli scenari prevedibili riguardo lo sfruttamento del mare Adriatico, con riferimento anche alla questione dell'energia e dei trasporti. L'analisi degli scenari verrà presentata a livello pubblico per cercare di influire sulle scelte governative e anche sulla futura operatività di EUSAIR (si veda il Box seguente).

**Box MedTrends Adriatic: Blue Growth trends in the Adriatic Sea. The challenge of environmental protection.**

Il progetto MedTrends Adriatic, implementato da WWF Mediterranean Programme e finanziato dal Programma di cooperazione transnazionale Med della Comunità Europea si ispira al rapporto del WWF "Future trends in the Baltic Sea" (2010), volto a prevedere le dinamiche di crescita nel periodo 2010-2030, nei principali settori economici marittimi dell'area baltica e a proporre strumenti utili per raccogliere le sfide in materia di governance nel Mar Baltico.

Il progetto è un primo tentativo di mappare e descrivere i principali settori economici del Mare Adriatico per tracciare il quadro della situazione attuale e dei potenziali scenari futuri, allo scopo di promuovere l'attuazione della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo, recentemente approvata dalla Comunità Europea. Il progetto si propone quindi di descrivere ed illustrare (quando possibile) la crescita economica marina su scala transnazionale del Mare Adriatico con l'obiettivo ultimo di rendere più sostenibile l'utilizzo delle risorse marine e di valutarne la capacità di rispondere alle pressioni future promuovendo, al contempo, la cooperazione transnazionale per favorire la conservazione e la produttività a lungo termine delle aree marine, in linea con l'obiettivo di conseguire e mantenere un buono stato ecologico (GES, Good Ecological Status) del mare iscritto nella direttiva quadro sulla Strategia per l'ambiente marino.

Gli obiettivi specifici del progetto MedTrends possono essere così sintetizzati: studiare e prevedere le future dinamiche dei settori economici e le tematiche inerenti alla pianificazione dello spazio marittimo; analizzare le attività antropiche e il conseguente impatto sull'ambiente marino in relazione all'obiettivo di tutelare il 10% del Mare Adriatico con la rete di aree marine protette (Aichi targets); iniziare a sviluppare una visione congiunta per integrare i temi di pianificazione e gestione del Mare Adriatico; contribuire al processo di attuazione della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo per garantire la sostenibilità mediante le istituzioni e i programmi specifici per il Mare Adriatico.

Attraverso questo progetto il WWF si propone come attore interessato nei processi di pianificazione dello spazio marittimo del Mare Adriatico e si candida a partecipare al processo di consultazione della Strategia Macroregionale EUSAIR.

Redazione a cura di WWF

Come evidenzia il caso delle trivellazioni e più in generale la necessità di assicurare trasversalità e coerenza tra i Pilastri della Strategia, EUSAIR in quanto polity ha il bisogno di dotarsi di una politics, ossia di **aprirsi ad un dibattito pubblico e alla costruzione di una**

**visione politica condivisa**, pena l'inattuabilità delle policies a causa di lunghi processi di tensione istituzionale e democratica sulla loro legittimità.

## Il dibattito pubblico sulla macroregione nei media in Croazia

Al fine di valutare la visibilità, il livello di penetrazione e di approfondimento del dibattito esistente nella sfera pubblica macroregionale rispetto alla EUSAIR, la presente analisi considera la copertura mediatica da parte dei media generalisti prendendo in considerazione in particolare il caso della Croazia. Tramite l'analisi qualitativa e quantitativa dei media locali questo studio intende valutare **quanto e in che modo EUSAIR sia dibattuta nell'ambito nazionale della Croazia**, con particolare riferimento alla questione delle connessioni viarie ed energetiche. L'analisi si concentra sui contenuti delle edizioni online di cinque quotidiani distribuiti in Croazia, selezionati in modo da includere il punto di vista sia dei media nazionali che di quelli locali e i diversi orientamenti rilevabili nella sfera pubblica del paese.

La scelta di concentrare l'analisi dei media sulla Croazia deriva dalla considerazione che, assieme all'Italia, il paese conta la maggiore estensione costiera della regione, ed è per tanto potenzialmente più esposto ai temi articolati nei 4 pilastri che strutturano la Strategia. In qualità di nuovo paese membro dell'Unione Europea (UE), la Croazia si presta ad avere un ruolo centrale sia nella definizione della *governance* di EUSAIR che nel garantire pieno coinvolgimento dei paesi dei Balcani Occidentali interessati dalle politiche di Allargamento. Per questa ragione e per l'esistenza di questioni bilaterali pendenti con i paesi confinanti, è ragionevole attendersi attenzione da parte delle autorità rispetto al ruolo specifico che la Croazia può rivestire e ai benefici che potrà trarre nel contesto regionale e quindi anche all'interno dello strumento macroregionale.

Il paese ha vissuto per sei anni consecutivi una forte recessione a seguito della crisi internazionale e di alcuni problemi strutturali dell'economia del paese, esacerbati dall'ingresso del paese nell'UE.<sup>39</sup> Dopo anni di recessione, la Croazia è attenta alle opportunità di rilancio economico che derivano dall'UE e tra queste gli investimenti nei settori chiave come le infrastrutture, per le quali EUSAIR può avere un ruolo promotore.

Infine la Croazia è anche parte della macroregione danubiana, fattore che le permette di rafforzare il proprio ruolo di tramite per il coordinamento e l'adozione di *best practice* già

---

<sup>39</sup> Vale, Giovanni, [Croazia: crisi, movimenti e franco svizzero](#), Osservatorio Balcani Caucaso, 2 febbraio 2015.

sperimentate in questo contesto macroregionale, processo incoraggiato dalla stessa Commissione.<sup>40</sup>

L'obiettivo di questa analisi circoscritta è quindi di cogliere l'articolazione del dibattito nella sfera pubblica della Croazia rispetto ad alcuni degli ambiti d'azione della Strategia. A tal fine è stato preso in considerazione il quadro generale delineato dai quattro pilastri individuati nel Piano d'Azione, con particolare attenzione al tema delle connessioni infrastrutturali e alla questione energetica che emergono come temi predominanti nei media. Oltre a ciò, particolare attenzione meritano gli ostacoli potenzialmente derivanti dai 3 No (*No regulation, No institution, No funding*) che caratterizzano lo strumento macroregionale, e la necessità di realizzare una strategia comunicativa che sia in grado di promuovere l'effettivo coinvolgimento degli attori potenzialmente interessati.

I risultati emersi da questa analisi permettono di facilitare future attività di monitoraggio e pianificazione delle strategie di comunicazione. Identificando le questioni politiche salienti e i temi che suscitano maggior interesse da parte dei media e del loro pubblico di riferimento, si intendono mettere in luce i fattori che possono limitare l'efficacia della *governance* o, al contrario, fungere da incentivo.

### **Le sfide di EUSAIR e il coinvolgimento della sfera pubblica**

Come evidenziato EUSAIR è uno strumento di *governance* che prevede la piena cooperazione dei diversi livelli di governo coinvolti e l'effettiva partecipazione degli attori sociali interessati e potenzialmente beneficiari delle politiche macroregionali.

L'efficacia della Strategia dipende pertanto in egual misura tanto dall'esistenza della necessaria volontà politica che dal coinvolgimento degli attori sociali di tutti i paesi che prendono parte ad EUSAIR. La comunicazione della Commissione di giugno 2014 identifica infatti fra gli elementi indispensabili per l'attuazione della Strategia "**il coinvolgimento delle parti interessate fondamentali: autorità nazionali, regionali e locali, parlamentari (regionali, nazionali ed europee), attori economici e sociali, società civile, università e ONG**".<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale], p.12.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale], p. 11.

Per assicurare tanto la volontà politica che la partecipazione degli *stakeholder*, è **indispensabile l'emergere di un dibattito pubblico** che trovi spazio anche nei media dei paesi interessati. La conclusione del Consiglio Europeo sul lancio della Strategia fa riferimento esplicito a questo aspetto e rilancia quanto espresso nella Comunicazione della Commissione,<sup>42</sup> invitando la Commissione: *“a garantire in ambito europeo un adeguato livello di visibilità, comunicazione e consapevolezza riguardo agli obiettivi e ai risultati attesi dalla Strategia, incoraggiando la partecipazione effettiva di tutti i portatori d'interesse nell'implementazione della Strategia”*, e gli stati membri che partecipano alla Strategia *“a promuovere la partecipazione attiva dei portatori di interesse rilevanti, comprese le organizzazioni regionali esistenti, gli attori economici e sociali, la società civile e il settore private in tutte le tappe di implementazione della Strategia”*.<sup>43</sup>

Affinché EUSAIR possa contribuire all'obiettivo di rilancio della regione, il dialogo tra apparati politico-amministrativi non può bastare. Serve un ampio dibattito pubblico per dare stimolo all'azione politica su questioni urgenti e di comune interesse per attivare la sfera pubblica transnazionale.<sup>44</sup> In altre parole, il processo di creazione di una macroregione credibile e durevole richiede un dibattito pubblico che possa consentire **la partecipazione consapevole dei cittadini**: in assenza di un concetto condiviso di appartenenza risulta estremamente difficile consolidare la macroregione stessa.<sup>45</sup>

**Le iniziative transnazionali** costituiscono i prodromi della macro-regione e continuano ad avere un ruolo importante nel promuovere il coinvolgimento dei diversi attori. Focalizzandosi su un particolare ambito di cooperazione e tramite un approccio funzionale, hanno posto le basi in termini di comunicazione e contatti fra attori specifici (camere di commercio; enti locali; università).

---

<sup>42</sup> La Comunicazione delinea la necessità “del riconoscimento da parte dei paesi coinvolti che la Strategia è trasversale alle politiche settoriali e che interessa tutti i livelli di governo; della piena ed effettiva partecipazione dei paesi non UE a tutti i livelli; [...] del coinvolgimento delle parti interessate fondamentali: autorità nazionali, regionali e locali, parlamentari (regionali, nazionali ed europei), attori economici e sociali, società civile, università e ONG.” [Comunicazione della Commissione Europea, 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale], p.11].

<sup>43</sup> Conclusioni del Consiglio sulla Strategia europea per la regione adriatico-ionica (EUSAIR), Riunione del Consiglio Affari Generali, 29 settembre 2014, p. 5.

<sup>44</sup> Chiodi, Luisa [“Macroregione Adriatico-ionica: potenzialità e limiti”](#), Osservatorio Balcani Caucaso, 26 giugno 2014.

<sup>45</sup> Favalli, Veronica (2014) *Macro-regional Strategies in Territorial Cooperation: The future of European Regional Policy*, Tesi di laurea [http://www.pecob.eu/Macro-regional-Strategies-Territorial-Cooperation-future-European-Regional-Policy], p. 66.

Tali esperienze includono il Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio, esperienza di cooperazione decentrata e partenariati tra le amministrazioni comunali dei paesi coinvolti, inaugurata nel 1999; il Forum delle Camere di Commercio dell'Adriatico e dello Ionio, rete transnazionale stabilita nel 2001 e focalizzata sulle opportunità per lo sviluppo socio-economico dell'area adriatico-ionica; l'Euroregione Adriatico Ionica lanciata nel 2006 e che coinvolge soprattutto gli attori di livello intermedio, regioni e contee; il network di università Uniadriion (2000) e il Programma Transfrontaliero IPA Adriatico (ora Programma ADRION) che ha finanziato centinaia di progetti e beneficiari dell'area sostenendo la creazione di reti e partenariati.

Appare tuttavia evidente che le opinioni pubbliche di questi paesi siano rimaste per lo più ignare di tali esperienze di cooperazione transfrontaliera. Per contribuire a **sanare il deficit esistente nel coinvolgimento dell'opinione pubblica**, il Piano d'Azione di EUSAIR menziona fra gli aspetti trasversali ai quattro pilastri, l'obiettivo di stimolare lo *“sviluppo delle capacità, compresa la comunicazione, per un'attuazione efficiente e per sensibilizzare l'opinione pubblica e aumentare il sostegno”*.<sup>46</sup>

EUSAIR fa proprio l'orientamento funzionale<sup>47</sup> delle esperienze precedenti, sottolineando l'importanza di stabilire una strategia comunicativa efficace per garantire il coinvolgimento dell'opinione pubblica e di allargare ulteriormente la cerchia degli attori interessati al Piano d'Azione. La partecipazione della società civile viene espressamente prevista in particolare nel terzo pilastro sulla Qualità ambientale come contributo indispensabile per articolare un approccio integrato<sup>48</sup> così come nelle attività di monitoraggio e valutazione.<sup>49</sup>

Alcune osservazioni riguardanti **la partecipazione alla fase preliminare** del lancio della Strategia sembrano confermare lo scarso coinvolgimento della società civile e la difficoltà a promuoverne l'interesse. Sembra andare in questa direzione la tendenza emersa dalla consultazione pubblica su EUSAIR organizzata dalla Commissione Europea fra il 25 ottobre 2013 e il 17 gennaio 2014. La consultazione pubblica ha raggiunto solo in parte il proprio scopo, descritto come *“il coinvolgimento degli attori rilevanti per raccogliere le loro idee al fine*

---

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione, 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale], p.6.

<sup>47</sup> Stocchiero, Andrea (2010) *'Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?'*, CeSPI Working Paper, No. 65, CeSPI, Rome.

<sup>48</sup> European Commission, Action Plan concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region {COM(2014) 357 final}, 17.06.2014, p.38.

<sup>49</sup> European Commission, {COM(2014) 357 final}, 17.06.2014, p. 66.

*di rendere la Strategia realistica fin dalla sua prima fase, appropriata per quanto riguarda i suoi obiettivi e rispondente ai bisogni reali degli abitanti della regione”.*<sup>50</sup>

A fronte di questo obiettivo dichiarato, solo 10 su un totale di 101 rispondenti alla consultazione si qualificano come “organizzazione della società civile”, mentre 21 dei rispondenti sono individui, 8 imprese private, 19 autorità pubbliche, 21 istituzioni accademiche e centri di ricerca, 7 organizzazioni internazionali, e 10 che si definiscono come altri. La partecipazione alla consultazione da parte di attori della società civile sembra quindi aver ottenuto solo un parziale riscontro in questa fase preliminare. In particolare, la scarsa partecipazione alla consultazione pubblica da parte di rappresentanti della società civile da lungo tempo impegnati nell’ambito della tutela ambientale appare essere un deficit significativo in questo primo tentativo di coinvolgimento degli attori rilevanti.

Si sottolinea in particolare la scarsa partecipazione degli *stakeholder* provenienti dai paesi dei Balcani Occidentali. Dai risultati della consultazione emerge infatti la prevalenza di risposte presentate da parte di attori provenienti da Italia e Grecia (53 e 23 rispettivamente, su un totale di 101 risposte pervenute). Solo 7 risposte sono pervenute dalla Croazia, 1 dall’Albania, 1 della Serbia, 1 dalla Slovenia.<sup>51</sup>

Alla luce degli elementi delineati, è utile valutare quanto e in che modo **i media nazionali** contribuiscano a diffondere conoscenza e a promuovere il dibattito sul tema della macroregione.

La ricerca infatti muove dal presupposto che è indispensabile che EUSAIR sappia rivolgersi alle opinioni pubbliche dei territori coinvolti contribuendo allo sviluppo di uno spazio di discussione pubblica transnazionale, per costruire un quadro di *governance* che permetta di affrontare in maniera coordinata le sfide e le opportunità condivise nello spazio comune rappresentato dai bacini del Mar Adriatico e del Mar Ionio.

---

<sup>50</sup> Estratto dalla descrizione degli obiettivi della consultazione pubblica, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2014/01/the-public-consultation-on-the-eu-strategy-for-the-adriatic-and-ionic-region-extended-to-17-january-2014](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2014/01/the-public-consultation-on-the-eu-strategy-for-the-adriatic-and-ionic-region-extended-to-17-january-2014)

<sup>51</sup> EU Strategy for the Adriatic and Ionian region. Summary Report on the on-line public consultation [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/cooperate/adriatic\\_ionic/pdf/public\\_consultation\\_summary.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/adriatic_ionic/pdf/public_consultation_summary.pdf)

## Metodologia

L'analisi della copertura mediatica di EUSAIR ha l'obiettivo di valutare quanto e come l'argomento sia stato trattato dai media croati nel periodo fra gennaio 2014 e ottobre 2015. Il periodo prescelto per l'analisi prende in considerazione l'effetto del lancio della Strategia sulla copertura della stessa da parte dei media nazionali includendo sia la fase immediatamente precedente che i mesi successivi al lancio avvenuto nell'ottobre 2014.

Una considerazione preliminare merita di essere fatta per quanto riguarda la diffusione dei quotidiani in ambito nazionale, elemento significativo per valutarne l'impatto. Da questo punto di vista la Croazia sperimenta, come i restanti paesi dell'area, la tendenza alla generale diminuzione della circolazione e penetrazione dei media tradizionali a stampa. Questo processo ha innescato una maggior dipendenza economica nei confronti degli introiti pubblicitari, causando un effetto negativo sull'indipendenza editoriale. Inoltre, dopo l'adesione all'UE, si sono acuiti alcuni problemi strutturali riguardanti il funzionamento dei media, in particolare il processo di concentrazione della proprietà, con ulteriori ricadute negative sulla trasparenza editoriale. Nel paese si registrano pressioni sui media provenienti sia dai vertici politici che da gruppi economici che esercitano la propria influenza sull'agenda mediatica.<sup>52</sup>

I media online bilanciano il trend sopra citato mantenendo una penetrazione crescente ed essendo tendenzialmente percepiti come spazio di potenziale maggiore indipendenza dell'informazione. Essi mantengono quindi un impatto significativo soprattutto tramite la fruizione via dispositivi mobili. D'altra parte, la scelta di focalizzare questo studio sui contenuti delle edizioni online dei principali quotidiani a stampa dipende anche dal fatto che questi permettono di effettuare la ricerca in mancanza di una banca dati che includa le uscite stampa tradizionali relative al tema della macroregione. Proprio per questa ragione si è deciso di concentrare l'analisi sui principali media online della Croazia.

La ricerca tematica è stata sviluppata consultando gli archivi online di cinque quotidiani a stampa. Da questi è stata effettuata l'estrazione sistematica degli articoli contenenti tre termini correlati alla macroregione che hanno permesso di individuare risultati specifici, in

---

<sup>52</sup> Osservatorio Balcani Caucaso (2015) [Building a Safety Net for European Journalists](#). Il volume presenta un'analisi dei problemi e bisogni dei media in undici paesi fra cui anche la Croazia.

parte sovrapposti, che sono poi stati considerati nella loro totalità. Le parole chiave sono state identificate in modo da includere sia i risultati direttamente attinenti alla Strategia che le questioni regionali- quali progetti di collegamento viario, le infrastrutture energetiche, le questioni ambientali- che possono avere un impatto nell'area geografica interessata da EUSAIR.

Le tre parole chiave utilizzate come termini per la ricerca sono:

- “Adriatico-ionica” (*Jadransko-Jonska*) con sub-parametri “regione”, “iniziativa”, “strategia”, chiave di ricerca che restituisce soprattutto riferimenti a progetti infrastrutturali che interessano la regione, fra i quali l'autostrada adriatico-ionica (*jadransko-jonska autocesta*) e il gasdotto adriatico-ionico (*jadransko-jonsko plinovod*).
- Macroregione (*makroregija*) con i sub-parametri “iniziativa” e “strategia”, chiave di ricerca che restituisce in prevalenza riferimenti a progetti infrastrutturali;
- EUSAIR, quale acronimo e denominazione ufficiale della Strategia, che dovrebbe restituire riferimenti diretti all'oggetto della ricerca.

Utilizzando queste parole chiave, sono stati identificati un totale di 329 articoli contenenti almeno una delle tre parole chiave, pubblicati sulle pagine web di alcuni fra i principali quotidiani nel periodo fra gennaio 2014 e ottobre 2015. L'analisi comprende articoli pubblicati da tre testate nazionali (*Večernji List*, *Jutarnji List*, *Poslovni Dnevnik*) e due testate regionali (*Slobodna Dalmacija* e *Dubrovački Dnevnik*). I tre quotidiani a tiratura nazionale sono stati selezionati in modo da rappresentare diversi orientamenti. *Večernji List* è considerato espressione di un orientamento conservatore, *Jutarnji List*, rappresenta una testata di orientamento liberale, mentre *Poslovni Dnevnik* è il primo quotidiano croato che si occupa prevalentemente di temi economici. I due quotidiani locali inclusi nell'analisi rappresentano le testate di riferimento per due fra le principali città l'area geografica del litorale croato, rispettivamente Spalato e Dubrovnik. La ripartizione degli articoli selezionati è riportata nella Tabella 1.

Testata	Numero di articoli
Vecernji List	93
Jutarnji List	46
Slobodna Dalmacija	68
Dubrovački Dnevnik	36
Poslovni Dnevnik	86

Tabella 1: Ripartizione degli articoli fra le 5 testate considerate

## Elementi di contesto dell'analisi

Tre aspetti transfrontalieri rilevanti per il contesto regionale sono stati tenuti in considerazione nel corso dell'elaborazione di quest'analisi. In primis, **le relazioni bilaterali** esistenti nell'area sono da considerarsi dirimenti per le ricadute che potrebbero avere sull'effettiva cooperazione transnazionale; in secondo luogo, **i progetti di infrastrutture viarie** che coinvolgono i paesi costieri emergono come tema cui viene dedicata grande attenzione dalla stampa analizzata; infine, le questioni ambientali legate allo **sfruttamento energetico**, che sono state al centro del dibattito in Croazia a partire dal 2015 e che, come sottolineato nei documenti della Strategia stessa, devono necessariamente essere gestiti in un'ottica di cooperazione transfrontaliera crescente e sempre più articolata.

Le **relazioni bilaterali** nella regione rappresentano uno degli stimoli principali da cui la Strategia ha preso il via; allo stesso tempo, costituiscono un potenziale ostacolo alla sua effettiva implementazione. La contiguità politica, culturale ed economica che ha caratterizzato la regione adriatico-ionica è stata interrotta da profonde divisioni soprattutto nel corso del XX secolo, in particolare lungo l'asse est-ovest, indebolendo il senso di unità di questo spazio geopolitico.<sup>53</sup> Inoltre, l'eredità dei conflitti che hanno segnato la fine della Jugoslavia costituisce uno dei principali elementi di differenziazione di EUSAIR rispetto alla macroregione baltica o a quella danubiana, e rimane ad oggi presente nell'agenda politica della regione.

<sup>53</sup> Bianchini Stefano (2010), *Adriatico regione Europea, Nuove prospettive per la cooperazione regionale, l'integrazione e il superamento dell'instabilità*, IECOB, Bologna, p.3. Si veda anche Chiodi, Luisa (2011) "La ricostruzione dell'identità adriatica dopo la guerra fredda", in *Rotte adriatiche. Tra Italia, Balcani e Mediterraneo*, Stefano Trinchese e Francesco Caccamo (a cura di), Milano: Franco Angeli Editore, Milano, pp.148-188.

Le **infrastrutture e le connessioni energetiche** costituiscono un nodo cruciale sia nell'agenda politica dei governi della regione che nella copertura mediatica delle testate analizzate. Come rilevato nella stessa Comunicazione della Commissione, sia per quanto riguarda l'ambito viario che quello energetico: *“La regione ha un notevole deficit nelle infrastrutture: la rete stradale e ferroviaria dei Balcani occidentali, in particolare, va urgentemente ristrutturata, vanno rimosse le strozzature e ripristinate le connessioni mancanti, sono necessari connessioni intermodali, sistemi di gestione del traffico e un potenziamento della capacità. La congestione del traffico marittimo è in crescita, e la capacità di sorveglianza e coordinamento va potenziata. Tempi di attesa eccessivi e lunghe procedure alle frontiere ostacolano ulteriormente il movimento. Il trasporto multi-modale è poco sviluppato. [...] L'interconnessione delle reti elettriche è inadeguata, e ciò impedisce lo sviluppo di un mercato dell'energia integrato, limitando la capacità e ostacolando lo sfruttamento redditizio delle fonti di energia rinnovabile. Sono inoltre necessari investimenti nelle reti del gas, compreso il GNL, per assicurare una fornitura efficiente e diversificata”*.<sup>54</sup>

Inoltre, poiché entrambe le tematiche rientrano nel secondo pilastro del Piano d'Azione “Collegare la Regione” coordinato da Italia e Serbia, la scelta di dare spazio a questo tema nell'ambito dell'analisi dei media risponde anche al tentativo di rilevare se e come il ruolo dei due paesi coordinatori, ed in particolare dell'Italia, sia presente nella trattazione di questi temi da parte della stampa.

Infine, la **tutela dell'ambiente** è stata tenuta in considerazione in questo studio in virtù del dibattuto progetto di concessione di esplorazioni di giacimenti petroliferi in Adriatico da parte del governo croato, che ha preso il via nel periodo considerato da quest'analisi. La tematica è pertinente a ben 3 dei 4 pilastri che costituiscono il Piano d'Azione (Pilastro 3 “Qualità ambientale”, Pilastro 1 “Crescita Blu” e Pilastro 4 “Turismo sostenibile”). Vista la reazione della società civile al piano del governo di incentivare le estrazioni di idrocarburi, che ha dato vita ad una forte mobilitazione contraria, come scritto in precedenza, il tema ha avuto grande visibilità sulla stampa croata in particolare a partire dall'inizio del 2015.<sup>55</sup> Si è quindi tenuto conto del tema per valutare se e come questo venga a sovrapporsi ad EUSAIR.

---

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione, 17.6.2014 [COM(2014) 357 finale], p. 4 - 5.

<sup>55</sup> Sugli sviluppi del progetto del governo croato di estrazione di idrocarburi in Adriatico, si veda il dossier [Adriatico Bene Comune](#) realizzato sull'argomento da Osservatorio Balcani Caucaso.

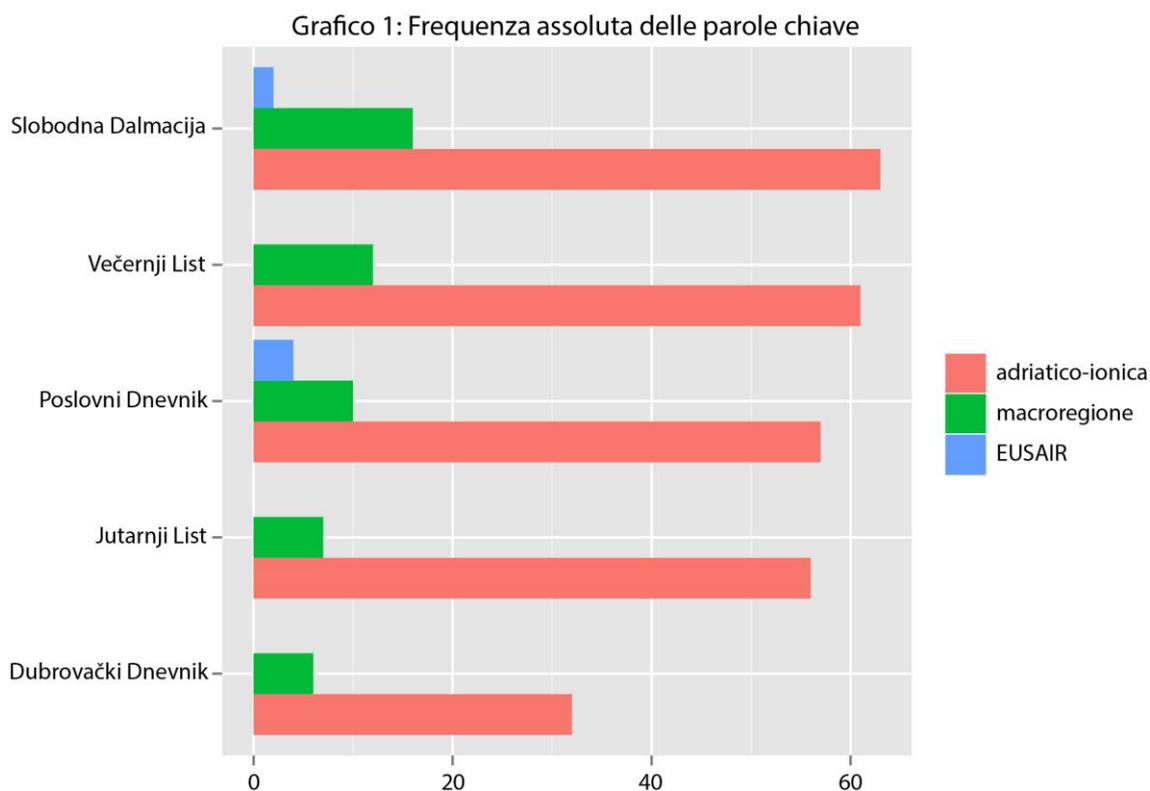
## **Analisi quantitativa: copertura tematica e distribuzione nel tempo**

La ricerca per parole chiave effettuata nei motori di ricerca online dei 5 quotidiani considerati restituisce **un numero davvero limitato di risultati esplicitamente riferiti alla Strategia macroregionale**. Tuttavia, considerando nell'analisi anche i risultati non strettamente relativi a EUSAIR ma che includono una prospettiva regionale (adriatico-ionica) è possibile cogliere questioni preesistenti che si sovrappongono all'area interessata dalla Strategia, e che possono essere rilevanti per i futuri sviluppi della stessa.

Fra le tre chiavi di ricerca utilizzate, il termine "adriatico-ionico" è la parola chiave che restituisce il maggior numero di articoli nel periodo considerato, con 271 risultati fra i quali soltanto 40 articoli contengono un riferimento alla Strategia. Segue il termine "macroregione", menzionato in 52 articoli, mentre la ricerca effettuata per il termine più specifico EUSAIR restituisce solo 6 notizie.

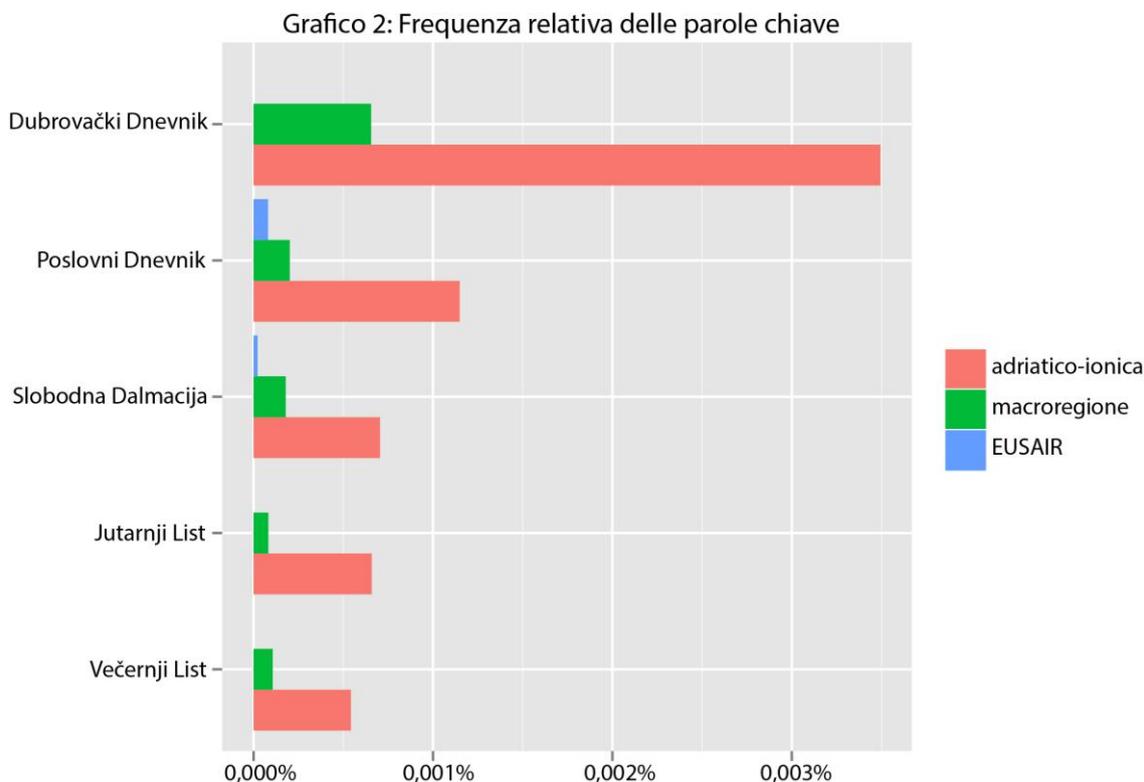
Il risultato conferma l'ipotesi di partenza, ovvero che le tematiche di respiro regionale, corrispondenti al termine "adriatico-ionico" siano più ricorrenti rispetto alla specificità dell'iniziativa EUSAIR e al concetto altrettanto specifico di "macroregione". Questa prima valutazione quantitativa dei dati suggerisce dunque **l'esistenza di una percezione di essere parte di un'area geografica particolare e interdipendente**.

Il numero estremamente limitato di risultati corrispondenti alla parola chiave EUSAIR può essere spiegato in relazione al fatto che la Strategia sia stata lanciata proprio nel corso del periodo considerato e che pertanto non sia ancora pienamente considerata come cornice di riferimento dirimente per le relazioni regionali. Tuttavia, va rilevato che le menzioni dirette di EUSAIR sono decisamente inferiori alle aspettative considerato che il lancio della Strategia ha coinvolto i vertici politici dei paesi coinvolti: una copertura mediatica maggiore sarebbe stata ipotizzabile anche solo alla luce di questo fatto. Ciò induce a pensare che sia mancato un investimento pubblico indispensabile per dare un minimo di visibilità all'iniziativa. Il Grafico 1 riporta la distribuzione dei risultati in termini assoluti per ciascuna delle parole chiave e rispetto a ciascun quotidiano.



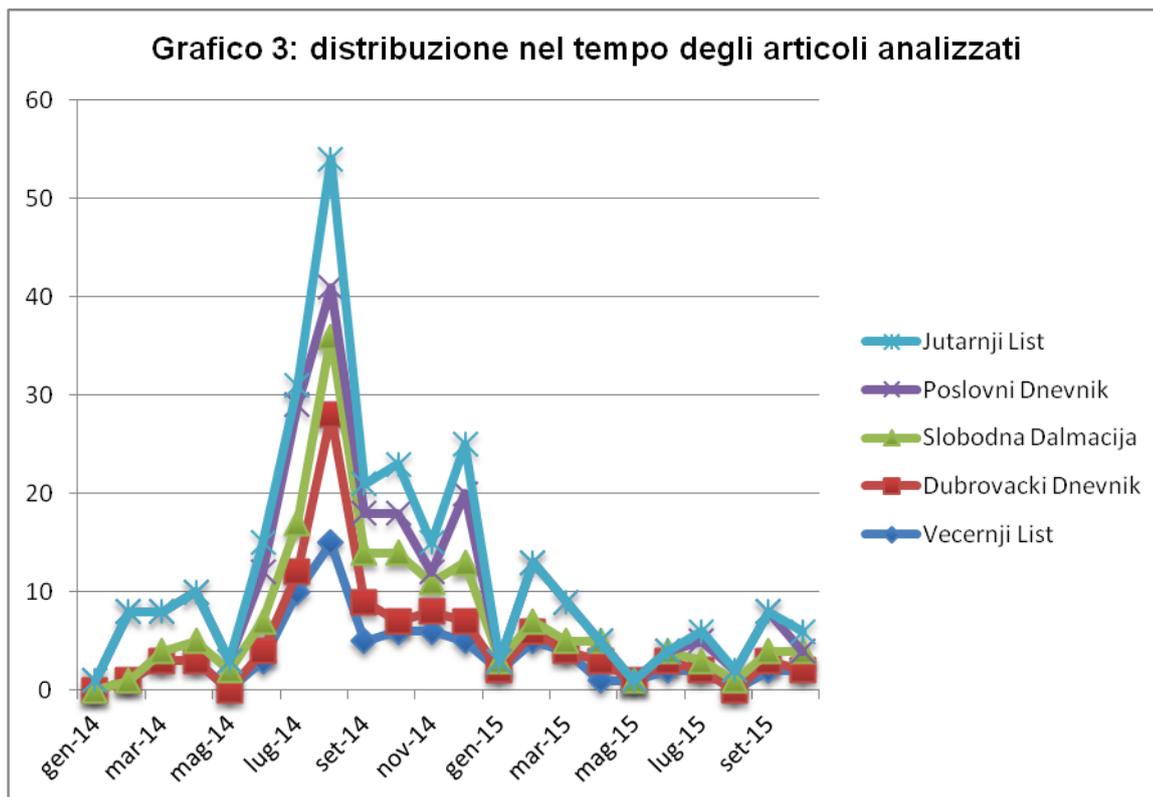
Se si considera la **ricorrenza in termini relativi** delle tre parole chiave in ciascuno dei 5 quotidiani considerati è interessante notare la diversa copertura (Grafico 2). Nell'ambito del campione costituito dai cinque quotidiani considerati, si riscontra da parte delle due testate nazionali (*Večernji List* e *Jutarnji List*) una minore presenza in termini relativi- rispetto al totale degli articoli pubblicati da ciascun quotidiano- di articoli che si riferiscono alla dimensione regionale adriatico-ionica (identificata dalle tre parole chiave usate per la ricerca). Di contro, sono *Dubrovački Dnevnik* e *Poslovni Dnevnik*, testate rispettivamente a vocazione locale ed economica, a mostrare la maggiore presenza relativa di articoli su tematiche regionali. Il fenomeno è interpretabile in una duplice prospettiva: da una parte è possibile ipotizzare **un deficit per quanto riguarda la percezione della Strategia come un'opportunità di portata nazionale**, motivo per cui le due testate nazionali vi dedicano minore spazio. Dall'altra parte, il fenomeno è interpretabile come una conseguenza del fatto che è proprio in ambito locale, rappresentato precipuamente da *Dubrovački Dnevnik*, che il tema trova maggiore spazio proprio perché legato a progetti di importanza strategica per il **livello locale**. Per quanto riguarda *Poslovni Dnevnik*, che si occupa prevalentemente di **temi economici**, l'interesse verso tematiche regionali (rappresentate principalmente da articoli

contenenti la chiave “adriatico-ionica”) è dovuto ad un’attenzione ai risvolti economici e finanziari di progetti di respiro regionale.



Le due interpretazioni non si escludono a vicenda, ma concorrono a sostenere l’ipotesi che i quotidiani locali possano rivestire un ruolo strategico per veicolare informazioni su EUSAIR, contribuendo a mobilitare dal basso gli attori potenzialmente interessati dalla Strategia sulla base di potenziali interessi diretti che si inscrivono nella dimensione locale.

Per quanto riguarda la **distribuzione temporale** degli articoli individuati (Grafico3), emergono due picchi di frequenza, periodi nei quali i quotidiani considerati citano con maggior frequenza i tre termini considerati. Si tratta di due periodi ravvicinati nel tempo, rispettivamente agosto 2014 e ottobre 2014.



Il primo picco, registrato ad agosto 2014, rivela informazioni interessanti poiché coincide con il **vertice di Berlino** tenutosi il 27 e 28 agosto 2014. Questo vertice intergovernativo centrato su tematiche di cooperazione regionale, sviluppo economico ed infrastrutturale, è stato preceduto da un summit regionale tenutosi a Cavtat, in Montenegro, in cui i leader dei paesi dei Balcani occidentali hanno discusso in via preliminare i contenuti del vertice di Berlino. I due eventi hanno determinato una particolare attenzione mediatica su tematiche regionali, che si rispecchia soprattutto nel prevalere di articoli che hanno come parole chiave “adriatico-ionico”.

Il picco di agosto è più alto rispetto al secondo e suggerisce che l’iniziativa tedesca abbia avuto un ruolo centrale nel riportare sotto i riflettori tematiche regionali, in particolare quelle che riguardano infrastrutture viarie ed energetiche (discusse più approfonditamente nelle sezioni successive).

Il secondo picco, registrato a ottobre 2014, coincide con il lancio della Strategia, confermando l’ipotesi che gli eventi istituzionali fungano da volano mediatico per la copertura dell’argomento. La presenza di questo picco non sorprende, spicca però il successivo,

accentuato riflusso della copertura mediatica, a significare che in seguito al lancio della Strategia non vi è stata un approfondimento sostenuto del tema.

Oltre al vertice di Berlino e al lancio della Strategia, sono in generale **gli incontri istituzionali** che costituiscono lo stimolo più efficace alla pubblicazione di informazioni sul tema da parte dei media generalisti considerati in quest'analisi. Un esempio è la conferenza presso il Parlamento Europeo dell'ottobre 2014 sul ruolo delle regioni nell'ambito della Strategia adriatico ionica, riportata ampiamente dal quotidiano di Dubrovnik.<sup>56</sup> E' il caso anche dell'articolo di *Jutarnji List* a proposito della conferenza stampa tenuta a Pola dal presidente dell'Assemblea Democratica Istriana (IDS), Boris Miletić e dall'eurodeputato IDS Ivan Jakovčić, relatore sulla Strategia Adriatico Ionica.<sup>57</sup>

Dati i risultati dell'indagine quantitativa, il paper approfondisce in particolare i temi relativi **all'autostrada adriatico-ionica** (*jadransko-jonska autocesta*) e **al gasdotto adriatico-ionico** (*jadransko-jonsko plinovod*) in considerazione del peso relativo che questi assumono all'interno del campione: sono cioè parole chiave che appaiono con frequenza maggiore rispetto ad altri termini pertinenti alla Strategia, come ad esempio turismo, ambiente e tutela dell'ambiente marino, che pure sono considerati nel Piano d'Azione ma che vengono raramente discussi in ottica regionale. Sia l'autostrada sia il gasdotto rientrano nel secondo pilastro legato alle infrastrutture, "Collegare la Regione", coordinato da Italia e Serbia.

Nemmeno sulle trivellazioni, argomento che ha animato il dibattito pubblico e mobilitato la società civile croata nel corso della primavera 2015, la macro-regione viene considerata come attore incisivo o potenzialmente rilevante nonostante il fatto che ben 3 dei 4 pilastri della macro-regione facciano riferimento ad argomenti di rilievo in questa questione (Crescita blu, Qualità ambientale e Turismo sostenibile). È rilevante notare come la discussione sulle trivellazioni non coinvolga la macroregione nel caso dei quotidiani analizzati. Il tema delle trivellazioni viene invece discusso in relazione ad altri progetti in ambito energetico, ad

---

<sup>56</sup> [Konferencija u Bruxellesu. Uloga regija u provedbi EU Strategije za Jadransko-jonsku regiju](#), (Conferenza a Bruxelles. Il ruolo delle regioni nella Strategia Adriatico-ionica), *Dubrovački dnevnik*, 7 ottobre 2014, e analogamente [Upozorenje na probleme proizvođača. Županija će dijeliti mandarine u Bruxellesu](#) (Appello sui problemi dei produttori. La regione distribuisce mandarini Bruxelles), *Dubrovački dnevnik*, 30 settembre 2014.

<sup>57</sup> [Boris Miletić 'IDS još ne zna hoće li na izbore samostalno](#) (Boris Miletić: L'IDS ancora non sa se presentarsi da solo alle elezioni), *Jutarnji List*, 23 dicembre 2014.

esempio quale complemento ad altre politiche energetiche quali la costruzione del gasdotto adriatico-ionico.<sup>58</sup>

Da questa prima valutazione dei risultati emersi è possibile rilevare la preponderanza di una visione dei bisogni regionali che accorda maggior peso e importanza a infrastrutture- sia viarie che energetiche- a scapito di temi quali la tutela ambientale, le condizioni socio economiche, la crescita sostenibile. Sono questioni queste che al pari delle infrastrutture richiedono un approccio regionale per garantire la formulazione di politiche efficaci, ma che per ora non sembrano ancora trovare uno spazio adeguato- nell'agenda politica e nella stampa- per essere affrontate tramite un approccio transnazionale.

### **EUSAIR e le infrastrutture viarie: l'autostrada adriatico-ionica**

Fra gli articoli risultanti dalla ricerca per parole chiave, l'argomento trattato con maggiore ricorrenza è il progetto di realizzazione dell'autostrada adriatico-ionica (*jadransko-jonska autocesta*).<sup>59</sup> L'autostrada dovrebbe partire da Trieste e proseguire lungo il litorale adriatico collegando Slovenia, Croazia, Montenegro e Albania. Determinante per il miglioramento della connessione dell'intera regione, il tema si qualifica come nettamente preponderante rispetto alle priorità regionali. L'opera è considerata vitale dai quattro paesi i cui territori sarebbero coinvolti- Croazia, Albania, Bosnia Erzegovina e Montenegro- per migliorare trasporti, commerci e sviluppo, per facilitare i flussi turistici e in considerazione degli investimenti che la costruzione dell'autostrada garantirebbe. Ricorre, negli articoli analizzati, il riferimento al fatto che la realizzazione avvicinerrebbe la regione all'UE, ricalcando in questo modo - ma in maniera implicita - uno degli obiettivi espliciti della Strategia.<sup>60</sup>

Anche nell'ambito nazionale della Croazia, la rilevanza strategica del progetto emerge chiaramente dagli articoli analizzati: dopo anni di recessione, la Croazia è attenta alle

---

<sup>58</sup> Fra i progetti in ambito energetico citati emergono in particolare la realizzazione del terminale GNL nei pressi di Krk; il progetto del gasdotto adriatico-ionico; la preparazione della gassificazione di Montenegro e Bosnia Erzegovina e lo sviluppo della centrale termica di Plomin. Si veda ad esempio [Hrvatska treba biti energetska središte II Europe](#) (La Croazia come polo energetico per il Sud Est Europa), *Poslovni Dnevnik*, 20 febbraio 2015.

<sup>59</sup> La distribuzione degli articoli emersi dalla ricerca, che si riferiscono al progetto di autostrada adriatico-ionica è ripartita come segue: 32 dei 78 articoli di *Večernji List*, 27 su 37 per *Jutarnji List*, 28 su 53 per *Slobodna Dalmacija*, 17 su 30 per *Dubrovački List*, e 32 su 73 per *Poslovni Dnevnik*.

<sup>60</sup> [U Berlin s planom autoceste kroz BiH](#) (A Berlino con un piano per il passaggio dell'autostrada attraverso la BiH), *Večernji List*, 22 agosto 2014.

opportunità di rilancio economico che derivano dall'UE e tra queste gli investimenti nei settori chiave come le infrastrutture.<sup>61</sup> Per la Croazia la realizzazione di questa infrastruttura viaria è fondamentale anche perché alleggerirebbe la questione dell'isolamento di Dubrovnik dal resto del paese. Le carenze infrastrutturali, sommate alla barriera doganale costituita dal corridoio di Neum (BiH) rendono infatti complicate le procedure doganali e il transito verso la città dalmata.<sup>62</sup>

La centralità del progetto è ribadita anche nei documenti EUSAIR ma senza entrare nel merito del dibattito esistente in merito ai **due tragitti alternativi** che l'infrastruttura dovrebbe assumere.<sup>63</sup> La partecipazione della Bosnia al progetto è infatti oggetto di contesa: il passaggio dell'autostrada sul territorio bosniaco (Illustrazione 1) abbatterebbe i costi di realizzazione del progetto che se invece transitasse solo in territorio croato implicherebbe la costruzione di ponti e viadotti moltiplicando i costi di realizzazione dell'opera di circa sette volte. Il passaggio dell'autostrada in territorio bosniaco però non risponderebbe all'esigenza di collegare direttamente Dubrovnik alla rete autostradale, necessità quest'ultima ribadita soprattutto da esponenti del partito HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica*), all'opposizione fino alle elezioni di novembre 2015. Anche nell'eventualità che l'autostrada passasse in territorio bosniaco, Dubrovnik sarebbe comunque collegata alla rete autostradale tramite raccordi a scorrimento veloce, ma il confronto fra queste due opzioni assume i toni di uno **scontro fra partiti politici**. La manipolazione della questione in chiave di competizione elettorale interna, è in parte attribuibile al fatto che il periodo di riferimento per la raccolta degli articoli è coinciso con la preparazione e svolgimento della campagna elettorale per le elezioni politiche in Croazia.

---

<sup>61</sup> [Adriano Milovan, Vlada spremna za plan šefa EU 'Imamo 68 projekata vrijednih 19,3 mlrd](#) (Milovan: Governo pronto per il piano dei vertici UE: 68 progetti per un valore di 19,3 miliardi) *Jutarnji List*, 30 novembre 2014.

<sup>62</sup> Matteo Tacconi, [Balcani. Le relazioni nascoste](#), *Osservatorio Balcani Caucaso*, 3 ottobre 2014.

<sup>63</sup> Si vedano i numerosi riferimenti alla rilevanza strategica dei progetti infrastrutturali, Comunicazione della Commissione, p. 4.

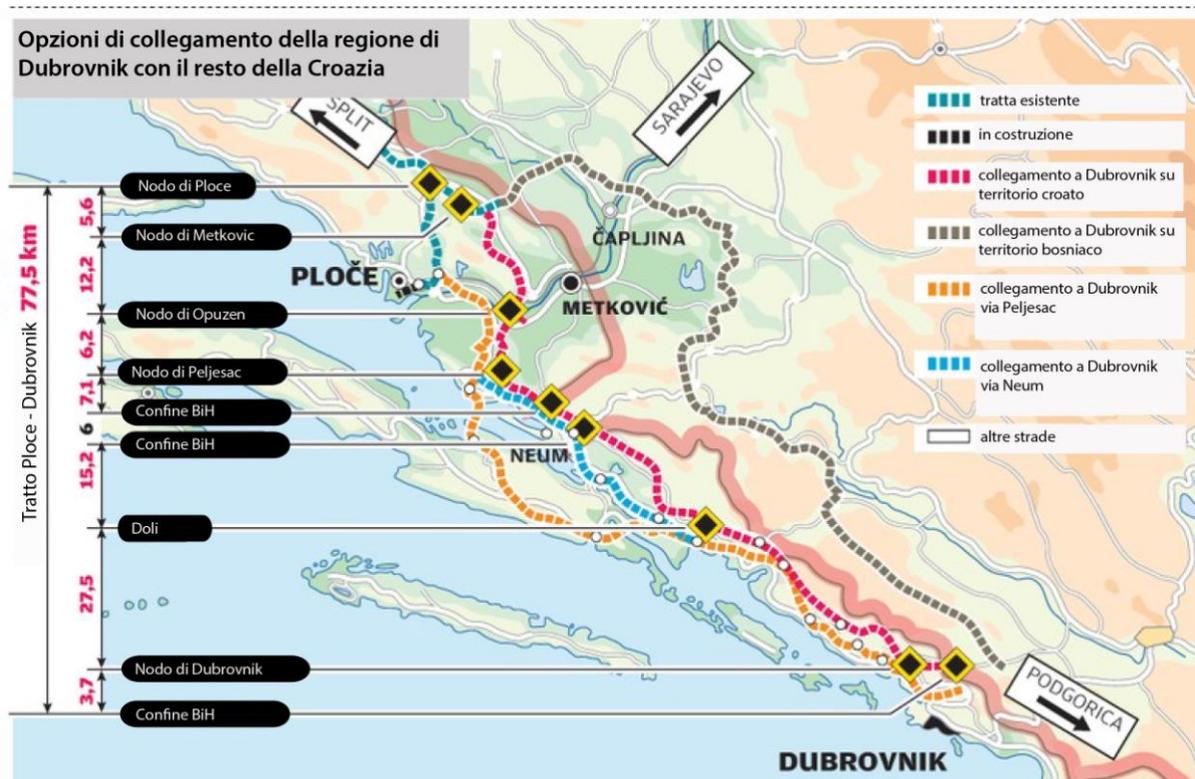


Illustrazione 1: Possibili tragitti alternativi per il completamento dell'autostrada adriatico-ionica

Le posizioni espresse sui media riflettono l'articolazione di questo dibattito lungo linee di divisione politica interna. Da una parte gli esponenti SDP (*Socijaldemokratska Partija Hrvatske*), al governo fino alle elezioni del novembre 2015, appoggiano l'opzione che prevede il passaggio dell'autostrada in territorio bosniaco sulla base di considerazioni economiche ed ambientali. L'argomentazione espressa dagli esponenti SDP sostiene che gli impedimenti derivanti dall'orografia del territorio croato attorno a Dubrovnik causerebbero un aumento esponenziale dei costi di realizzazione dell'infrastruttura, e che la variante attraverso il territorio croato causerebbe un impatto ambientale spropositato.

Questa posizione è sostenuta fra gli altri anche dagli esponenti del governo fra i quali il Ministro dei Trasporti croati Siniša Hajdaš Dončić (SDP) che argomenta in merito, dalle colonne di *Večernji List*: "È inevitabile che il futuro corridoio passi attraverso la Bosnia Erzegovina per semplici considerazioni di natura economica, perché se l'autostrada passasse

*invece in territorio croato, questo richiederebbe che il 70% della tratta passasse su viadotti e gallerie, implicando un esborso enorme che l'UE non sarebbe disposta a co-finanziare.”<sup>64</sup>*

L'ex Presidente della Repubblica Ivo Josipović (SDP), sostenendo la soluzione che prevede il passaggio dell'autostrada in territorio bosniaco, dichiara di *“privilegiare la soluzione ottimale per la Croazia a livello economico e dal punto di vista dell'impatto ambientale. Dubrovnik avrà garanzia di accesso all'autostrada tramite strade di collegamento, e la costruzione in territorio bosniaco beneficerà una porzione di territorio della Federazione di Bosnia Erzegovina in cui risiede parte del popolo croato.”<sup>65</sup>*

Anche a livello locale si riscontra l'allineamento alle posizioni espresse in merito da parte dei partiti nazionali. Il sindaco di Dubrovnik Andro Vlahušić (*Hrvatska Narodna Stranka*, HNS, partito presieduto da Vesna Pusić, in coalizione alle elezioni del 2011 con l'SDP) è contrario al passaggio dell'autostrada nei pressi della città e preferisce l'opzione che prevede il transito sul territorio bosniaco a condizione che la città sia collegata a quel ramo tramite un collegamento a scorrimento rapido: *“Nessun amministratore di buon senso vorrebbe che la propria città fosse attraversata quotidianamente da 5000 camion. La decisione di far passare l'autostrada sul territorio bosniaco è ottimale, perché garantisce la tutela del nostro ambiente, la risorsa più preziosa che abbiamo, e ci permette di evitare la realizzazione di un progetto particolarmente costoso, senza che questo precluda alla città di Dubrovnik di essere collegata alla rete autostradale”<sup>66</sup>*

Voce contraria al passaggio dell'autostrada in territorio croato viene espressa anche dall'editorialista di *Večernji List* Marko Biočina, sulla base di argomentazioni puramente economiche: per la realizzazione del collegamento fra Ploče e Dubrovnik sul territorio croato, ciascuno dei 4.3 milioni di abitanti della Croazia dovrebbe versare 2800 kune (circa 365 euro), cifra che corrisponde al valore di uno stipendio medio mensile in Croazia e che risulta immotivata vista l'esistenza di una valida alternativa.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> [Hajdaš Dončić: Priče o potencijalnim koridorima preuranjene su](#) (Hajdaš Dončić: è presto per le congetture sui corridoi), *Večernji List*, 27 agosto 2014.

<sup>65</sup> [Povezivanje cijeje RH mora biti apsolutni prioritet](#) (Il collegamento di tutta la Croazia è una priorità assoluta), *Večernji List*, 27 agosto 2014.

<sup>66</sup> [Trasa zbog okoliša ne može ići dubrovačkim područjem](#) (Il percorso dell'autostrada non può passare da Dubrovnik per motivi di tutela ambientale), *Večernji List*, 27 agosto 2014.

<sup>67</sup> Marko Biočina, [A da autocestu do Dubrovnika gradimo samodoprinosom?](#) (E se la costruzione del tratto di autostrada fino a Dubrovnik si basasse su contributi volontari?), *Večernji List*, 30 agosto 2014.

Su posizioni contrarie si attestano i rappresentanti politici del partito HDZ, all'opposizione fino alle elezioni del novembre 2015, come esplicitato nel comunicato stampa del sindaco della regione Dubrovnik-Neretva, Nikola Dobroslavić (HDZ) che accusa il governo di andare contro gli interessi della regione Dubrovnik-Neretva e dell'intera Croazia.<sup>68</sup>

La questione dei collegamenti infrastrutturali assume i toni di una **disputa bilaterale** quando incrocia il tema della costruzione del ponte di Pelješac. Legato al problematico "isolamento" di Dubrovnik rispetto al resto del paese, il ponte garantirebbe di connettere Dubrovnik e la porzione di territorio croato circostante con il resto del paese collegando la località di Komarna con la penisola di Pelješac. La costruzione, iniziata nel 2007, è per ora sospesa ma le dichiarazioni emerse negli articoli analizzati avanzano ottimismo rispetto al completamento in tempi brevi (2 o 3 anni). La costruzione del ponte, oltre a garantire continuità territoriale alla Croazia, è stata presentata in passato dal governo croato come un "prerequisito" per l'accesso del paese all'area Schengen, anche se la Commissione Europea non ha mai sostenuto tale condizione<sup>69</sup> e non ha preso alcuna decisione ufficiale riguardo al cofinanziamento di tale progetto,<sup>70</sup> che il governo croato conta venga sostenuto per l'85% con fondi UE.<sup>71</sup>

Il ponte viene definito da più parti come un progetto la cui realizzazione avverrà nell'immediato futuro, e per il quale si attendono i risultati dello studio di fattibilità (che segue quello già realizzato di pre-fattibilità) per inoltrare la richiesta di fondi UE. Vesna Pusić afferma, in merito, dalle colonne di *Jutarnji List*: *"Se lo studio di fattibilità conferma quanto sostenuto da quello di pre-fattibilità, e pare sia questa la direzione, questo progetto si qualifica come progetto europeo. L'autostrada è un progetto a lungo termine, mentre è logico voler collegare il territorio croato tramite il ponte in tempi ragionevoli per risolvere il problema dell'interruzione del territorio croato per via del confine bosniaco di Neum"*.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> [Župan: Premijer Milanović radi suprotno interesima Županije i Hrvatske!](#) (Il sindaco della regione Dubrovnik-Neretva: Milanovic va contro gli interessi della nostra regione e di tutto il paese), *Dubrovački Dnevnik*, 26 agosto 2014.

<sup>69</sup> [EK objašnjava: Pelješki most nije uvjet za uspostavu Schengena](#) (La Commissione chiarisce: il ponte di Pelješac non è prerequisito per l'entrata nell'area Schengen), *Večernji List*, 23 ottobre 2010.

<sup>70</sup> "EC has not yet made any official decision regarding co-financing the bridge nor assesses the said FS beforehand". Rappresentanza della Commissione europea in Croazia, [tweet](#), 15 luglio 2015, 15:06

<sup>71</sup> Sven Milekic, [Croatia to Start Building Adriatic Bridge in 2016](#), *Balkan Insight*, 15 luglio 2015.

<sup>72</sup> [Vesna Pusić 'Pelješki most se sigurno gradi novcem iz europskih fondova'](#), *Jutarnji List*, 13 settembre 2015.

Non si fa riferimento esplicito su questa tematica al ruolo di EUSAIR, mentre appare assodata l'aspettativa di ricevere fondi europei per sostenere il completamento del progetto.<sup>73</sup>

La costruzione del ponte sembra essere una priorità trasversale allo schieramento politico: esponenti del partito di opposizione HDZ convergono sull'assoluta necessità di portare a termine il progetto. Fra questi, anche l'europarlamentare Dubravka Šuica, attiva nella redazione dell'opinione sulla Strategia adriatico-ionica, sostiene l'importanza di EUSAIR per la Croazia e in particolar modo per il completamento dell'autostrada adriatico-ionica e del ponte di Pelješac.<sup>74</sup>

La disputa viene riportata anche dal quotidiano *Novi list*, che in un articolo del 27 agosto presenta le posizioni espresse dal governo croato a margine del Vertice di Berlino, argomentando come la Croazia richieda il sostegno dell'EU per la costruzione del ponte, pena il manifestare la propria indisponibilità a sostenere l'autostrada adriatico-ionica. Si legge nell'articolo: *“Il governo croato è pronto a sostenere la costruzione dell'autostrada adriatico-ionica attraverso il territorio della Bosnia Erzegovina solo se l'Unione Europea accetta di cofinanziare in buona parte il ponte di Pelješac. [...] Il ponte di Pelješac è una questione che riguarda il collegamento fra due parti del territorio dell'UE ed è di importanza fondamentale per la Croazia visto che l'altra opzione di collegamento l'autostrada adriatico-ionica avrà tempi di realizzazione molto più lunghi. Per nessun motivo rinunceremo alla costruzione del ponte, e se Bruxelles ci viene detto che il progetto non ha senso, allora faremo un passo indietro dal progetto di autostrada adriatico-ionica, che senza la Croazia non sarebbe possibile costruire”*.<sup>75</sup>

Le dichiarazioni dei rappresentanti del governo bosniaco affermano l'importanza fondamentale di garantire il passaggio dell'autostrada sul proprio territorio, ma la leadership bosniaca adotta toni più morbidi per esprimere questo interesse strategico, come dimostra la dichiarazione del primo ministro bosniaco riportata da *Večernji List*: *“Per noi è di*

---

<sup>73</sup> [Grčić 'Ina ne vidi interes u opstanku sisačke rafinerije, ali Vlada želi njezin opstanak'](#), (Grcic: La compagnia INA non ha interesse per la sopravvivenza della raffineria di Sisak, ma il governo vuole la sua sopravvivenza), *Jutarnji List*, 22 settembre 2014.

<sup>74</sup> [Dubravka Šuica: Projekt "Most i vino" iznenadit će Europu](#) (Il progetto “Ponte e vino” sorprenderà l'Europa), *Slobodna Dalmacija*, 5 gennaio 2015.

<sup>75</sup> [Pelješki most hrvatski uvjet za autocestu kroz BiH](#) (La Croazia pone il ponte di Pelješac come prerequisito per accordare il passaggio dell'autostrada in BiH), *Novi List*, 27 agosto 2014.

*fondamentale importanza che l'autostrada passi per il territorio bosniaco, cosa che ci permetterebbe di diventare parte delle infrastrutture viarie europee – spiega Bevanda”.<sup>76</sup>*

In conclusione, è rilevante notare come, fra gli articoli che hanno come argomento l'autostrada adriatico-ionica e il ponte di Pelješac, solo una minima parte include un riferimento esplicito ad EUSAIR come cornice di riferimento per lo sviluppo di questi progetti. Il tema viene infatti trattato prevalentemente in un'ottica che adotta lo spazio dell'Adriatico orientale come ambito esclusivo di riferimento, e non come una questione che riguardi lo spazio adriatico-ionico, ovvero non coinvolge tutta l'area comprendendo l'Italia ma solo i paesi della penisola balcanica. In altre parole, la scala di questa infrastruttura si estende oltre l'area macroregionale, configurandosi come un tema estraneo alla Strategia: si pone quindi il problema di identificare quali progetti possano caratterizzarsi come coincidenti con la scala regionale della macroregione in modo da svolgere un ruolo di catalizzatore della Strategia.

### **EUSAIR e le infrastrutture energetiche: il gasdotto adriatico-ionico**

In ambito di infrastrutture regionali in campo energetico, la realizzazione del gasdotto adriatico-ionico rappresenta il tema più ricorrente negli articoli analizzati.

Il gasdotto adriatico-ionico dovrebbe collegare l'Azerbaijan alla Croazia attraversando Grecia, Albania e Montenegro e permettendo allo stesso tempo di collegare i singoli paesi al TAP. Il completamento del gasdotto rappresenta una delle priorità strategiche in campo energetico per la Croazia, assieme alla realizzazione del terminale per il gas naturale sull'isola di Krk e alle esplorazioni per lo sfruttamento degli idrocarburi, al momento sospese, come già scritto.<sup>77</sup> Il progetto è cruciale in termini di diversificazione delle rotte di approvvigionamento, dei fornitori e delle fonti, a maggior ragione in seguito alla dismissione del progetto *South Stream* annunciata da parte del Presidente russo Vladimir Putin nel dicembre 2014.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> [Trasa zbog okoliša ne može ići dubrovačkim područjem](#) (Il percorso dell'autostrada non può passare da Dubrovnik per motivi di tutela ambientale), *Večernji List*, 27 agosto 2014.

<sup>77</sup> Sugli sviluppi del progetto del governo croato di estrazione di idrocarburi in Adriatico, si veda il dossier [Adriatico Bene Comune](#) realizzato sull'argomento da Osservatorio Balcani Caucaso.

<sup>78</sup> [Hina, "Potraga za alternativom Južnom toku"](#) (HINA: la ricerca di un'alternativa a South Stream), *Jutarnji List*, 9 settembre 2014.

La Croazia ha già inoltrato domanda di finanziamento attraverso il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) per un ammontare di 330 milioni su un totale di 620 milioni di euro di costo totale previsto per la realizzazione del progetto,<sup>79</sup> ed ha presentato il gasdotto adriatico-ionico fra le opere di interesse strategico durante il vertice di Berlino.<sup>80</sup>

La realizzazione del gasdotto, inoltre, è candidata a essere inclusa nella lista dei progetti di interesse comune dell'UE, per i quali è in corso la selezione che si dovrebbe concludere entro la fine del 2015.<sup>81</sup>

Anche rispetto a questa infrastruttura, come già rilevato nel caso dell'autostrada, l'importanza regionale passa occasionalmente in secondo piano rispetto alla **questione di interesse nazionale**. La costruzione di questo gasdotto permetterebbe infatti di connettere la regione meridionale di Dubrovnik con il resto del territorio nazionale, come rilevato dalle colonne del quotidiano locale. Lo stesso quotidiano inoltre, offre spazio alle dichiarazioni della Presidente Kolinda Grabar Kitarović, che sottolinea l'importanza di un coordinamento europeo ed internazionale sul tema dell'indipendenza energetica.<sup>82</sup> Tuttavia, ancora una volta, mentre si dà spazio alla questione del gasdotto non si fa menzione della Macroregione.

Dall'analisi degli articoli che hanno come argomento principale l'autostrada adriatico-ionica ed il gasdotto adriatico-ionico, emerge la ricorrenza di questi due risultati e quindi la centralità dell'esigenza di infrastrutture. **EUSAIR viene solo marginalmente menzionata, e non viene mai presa in considerazione in chiave di coordinamento strategico** né come meccanismo di accesso facilitato ai fondi europei.

Nonostante l'Italia, assieme alla Serbia, svolga il ruolo di coordinatore del secondo pilastro deputato alle infrastrutture, "Collegare la Regione", **il nostro paese non viene citato**. L'Italia, in quanto paese coordinatore di un pilastro che si sovrappone alle priorità nazionali di tutti i

---

<sup>79</sup> [Dubrovački Popis Želja za Novac iz EU: Pelješki most, Zračna luka, plinovod i hidroelektrana](#) (La lista dei desideri di Dubrovnik per i fondi EU: ponte di Pelješac, aeroporto, gasdotto e centrale idroelettrica), *Dubrovački List*, 12 dicembre 2014.

<sup>80</sup> [Beograd preuzima vodstvo u regiji? Nakon sastanka u Berlinu Hrvatska gubi ulogu lidera](#) (Belgrado assume la leadership nella regione? Dopo l'incontro a Berlino la Croazia perde il ruolo di guida), *Jutarnji List*, 29 agosto 2014.

<sup>81</sup> [Jadransko-jonski plinovod kandidat za projekt od zajedničkog interesa EU](#) (Il gasdotto adriatico ionico fra i progetti potenzialmente di interesse comunitario), *Dnevni Avaz*, 13 novembre 2015.

<sup>82</sup> Nelle parole della Presidente della Repubblica: [Grabar - Kitarović: Hrvatska mora osigurati vlastitu energetske neovisnost](#) (Grabar-Kitarovic: la Croazia deve assicurarsi l'indipendenza energetica), *Dubrovački dnevnik* 30 giugno 2015.

paesi della sponda orientale dell'Adriatico, può certamente svolgere un ruolo di guida strategica facendo leva su temi centrali quali le infrastrutture per promuovere politiche che tengano conto di questioni bilaterali e contribuiscano al loro superamento.

Come si evidenzia in questi due primi casi, interessi nazionali e dispute bilaterali dominano il dibattito pubblico anche quando si presentano opportunità di crescita economica sovranazionale. Il passato recente grava sugli sviluppi attuali.<sup>83</sup> D'altro canto manca una vera prospettiva europea nel dibattito, una logica di integrazione, di soluzione congiunta dei problemi. Se consideriamo quanto poco si discuta di EUSAIR in combinazione a quanto poco si ragioni in chiave europea, o di regione europea, anche dove si presentano le occasioni, ci si rende conto dell'importanza di lavorare su questo fronte.

### **EUSAIR e l'accesso a fondi europei**

Per quanto riguarda i riferimenti a EUSAIR in connessione a possibili fonti di finanziamento, le menzioni rilevate negli articoli analizzati sono molto scarse. Questo è essenzialmente dovuto al fatto che buona parte del periodo di riferimento di questa analisi coincide con la fase di lancio della Strategia stessa, e non sono pertanto state annunciate iniziative di finanziamento specifico.

L'unico riferimento esplicito rilevante consiste nella dichiarazione del Ministro dei trasporti croato che sottolinea le potenzialità di EUSAIR di dare accesso a linee di finanziamento preferenziali per i membri dell'area. Come la macroregione danubiana, anche EUSAIR avrà priorità sui fondi per finanziare progetti e studi di fattibilità. Nelle parole del Ministro dei trasporti del governo in carica fino a novembre 2015: *"EUSAIR, a cui prendono parte quattro paesi membri e quattro paesi (potenziali) candidati, avrà la priorità sull'assegnazione dei vari fondi europei proprio come la macroregione danubiana"*.<sup>84</sup>

Come già rilevato, EUSAIR viene citata solo indirettamente nell'ambito di articoli che trattano in maniera più approfondita i progetti infrastrutturali che interessano la regione, soprattutto

---

<sup>83</sup> Per un esempio di articolo che menziona la Strategia Adriatico-Ionica in collegamento con i conflitti politici che ancora gravano sul presente della regione: ["Dačić: 'O Šešelju smo se izjasnili, njegova je politika prošlost' MILANOVIĆ 'Niste se baš proslavili'"](#) (Dačić: 'Su Seselj ci siamo chiariti, la sua politica appartiene al passato') *Jutarnji List*, 2 dicembre 2014.

<sup>84</sup> [Hajdaš Dončić: Priče o potencijalnim koridorima preuranjene su](#) (Hajdaš Dončić: è presto per le congetture sui corridoi), *Večernji List*, 27 agosto 2014.

in concomitanza con il vertice di Berlino e il pre-vertice fra i leader della regione tenutosi a Cavtat. In queste occasioni, la stampa croata reitera spesso l'importanza di affrontare problemi comuni in Europa o nel sud-est Europa ma sempre in chiave funzionale al potenziale accesso ai fondi europei. Si riscontra quindi una problematica associazione fra l'approccio regionale e **lo schiacciamento della discussione sull'accesso alle risorse economiche**, una dinamica che causa lo svuotamento politico di molte iniziative e che può avere ricadute, se mantenuto, anche sugli sviluppi futuri di EUSAIR.

Aspettative di finanziamento da parte europea per la realizzazione dei progetti infrastrutturali venivano espresse anche dal primo ministro Milanović a margine del vertice di Berlino, ponendo la questione in una logica di scambio che lascia poco spazio ad interessi transnazionali: *“Con i nostri soldi abbiamo costruito l'autostrada fino a Ploce, ora ci aspettiamo comprensione delle nostre richieste di sostegno da parte dell'EU”*.<sup>85</sup>

D'altra parte, se il vertice di Berlino ha giocato un ruolo fondamentale nel riportare all'attenzione dei media la questione delle infrastrutture regionali, la copertura mediatica del vertice stesso da parte dei media croati non lascia spazio ad aspettative ottimistiche almeno per quanto riguarda l'accesso in tempi brevi a co-finanziamenti europei per la realizzazione degli stessi. Il ridimensionamento di queste aspettative viene riportato anche dalla stampa: *“Si è ribadito che il vertice di Berlino non è una “conferenza dei donatori” a cui presentare i propri progetti perché gli altri offrano denaro per finanziarli [...] D'altra parte è stata espressa soddisfazione per il fatto che praticamente tutte le delegazioni presenti si siano accordate su progetti comuni: ‘Questo è importante perché significa che è stato compreso che è più facile ottenere i fondi comunitari quando si risponde a obiettivi politici’*”.<sup>86</sup>

È importante notare a questo punto che se da una parte il vertice di Berlino ha contribuito a ripristinare un approccio regionale verso alcuni temi, il carattere inter-governativo di questa iniziativa porta al prevalere di posizioni orientate in primo luogo al soddisfacimento di interessi nazionali. L'approccio regionale emerso in queste occasioni sembra dunque essere un mero espediente per l'accesso a finanziamenti europei.

---

<sup>85</sup> [Milanović: Jadransko-jonska autocesta ključan je projekt za regiju](#) (Milanovic: l'autostrada adriatico ionica è di importanza cruciale per la regione), *Jutarnji List*, 25 agosto 2014.

<sup>86</sup> [Beograd preuzima vodstvo u regiji? Nakon sastanka u Berlinu Hrvatska gubi ulogu lidera](#) (Belgrado assume la leadership nella regione? Dopo l'incontro a Berlino la Croazia perde il ruolo di guida), *Jutarnji List*, 29 agosto 2014.

Da questo punto di vista, un'iniziativa di governance multilivello quale EUSAIR può compensare l'eccesso di approcci funzionalisti centrati sulla dimensione stato-nazionale, promuovendo il coinvolgimento di attori della società civile, che apportino prospettive transnazionali promuovendo l'elaborazione di politiche che tengano conto di interessi comuni. Da questo punto di vista, l'effettivo coinvolgimento in EUSAIR della società civile e di altri attori portatori di interessi non esclusivamente stato-nazionali può contribuire a sviluppare un approccio che si distanzi dalla corsa opportunistica ai fondi europei.

### **Questioni bilaterali**

In considerazione della differenziazione fra gli interessi strategici dei paesi dell'area, accentuata dal diverso stadio di avanzamento del processo di integrazione europea, è interessante valutare se e come la Strategia funzioni come spazio in cui vengono riproposte le dinamiche consuete per quanto riguarda le relazioni bilaterali, o se invece la Strategia mostri di funzionare come spazio per la formulazione di soluzioni comuni e per il superamento delle logiche consolidate fino ad oggi. Da questo punto di vista i media forniscono uno specchio del fatto che il Sud Est Europa è ancora intrappolato dai numerosi contenziosi bilaterali e dalle difficili relazioni regionali. Dallo studio emerge con chiarezza la tendenza a cercare soluzioni stato-nazionali mentre al contrario **si fatica ad assumere una prospettiva europea o macro-regionale** intesa come individuazione di risposte congiunte a problemi condivisi. Un esempio di tale approccio è il dibattuto progetto del ponte di Pelješac che, come visto in precedenza, assume i toni della disputa bilaterale tra Croazia e BiH quando si intreccia con il progetto di completamento dell'autostrada adriatico-ionica.

La questione delle relazioni bilaterali e delle relazioni regionali fra i paesi della sponda orientale dell'Adriatico che partecipano ad EUSAIR deve tenere conto delle priorità diverse fra membri e candidati. La Strategia stessa, nei documenti che ne definiscono l'avvio, riconosce l'esistenza di un'asimmetria fra i paesi che partecipano ad EUSAIR, in particolare per quanto riguarda la distinzione fra paesi membri dell'UE e (potenziali) candidati, incoraggiando un uso strategico di EUSAIR che possa contribuire a colmare questo divario. A fronte dell'auspicato approccio condiviso, emerge però dalle notizie dei quotidiani analizzati **la volontà della**

**Croazia di affermarsi nel ruolo di capofila e di considerarsi nel ruolo di guida**, non di primus inter pares.<sup>87</sup>

Dove questa aspirazione non viene esplicitata, viene manifestato il disappunto verso i tentativi di altri paesi della regione di svolgere il ruolo di protagonisti. Questa dinamica si riscontra a margine del vertice di Berlino quando si tracciano i primi bilanci del summit: *“Rispetto al vertice di Berlino, la Croazia ricopre un ruolo politico significativo, perché in quanto nuovo membro dell’UE riveste il ruolo privilegiato di portavoce per la regione in ambito europeo e allo stesso tempo di portavoce dell’Europa in ambito regionale”*.<sup>88</sup>

Date queste premesse, più avanti nell’articolo si legge però che: *“Dopo l’incontro di Berlino la Croazia perde il ruolo di leadership per cederlo alla Serbia. Nessuno escluso dalla corsa al protagonismo: i media in Albania sottolineano che solo Edi Rama ha avuto l’onore di partecipare alla conferenza stampa con Angela Merkel a riprova del fatto che egli sarebbe il beniamino della cancelliera tedesca, omettendo però di precisare che Rama stava parlando in qualità di Presidente del Regional Cooperation Council. Dunque per i leader della regione il vertice di Berlino è stata un’occasione di auto-promozione, ma sicuramente anche di promuovere progetti in grado di ricevere una parte dei fondi provenienti da diverse fonti europee, ma anche per attirare capitali privati come un investimento”*.<sup>89</sup>

I riferimenti espliciti a questioni bilaterali non sono numerosi nell’ambito degli articoli analizzati. Meritano tuttavia di essere menzionati due episodi in particolare, entrambi centrati sulle relazioni fra Serbia e Croazia.

Il primo episodio riguarda la dichiarazione del ministro degli esteri serbo Ivica Dačić, riportata da *Večernji List*, in cui il ministro afferma che la Serbia è l’unico paese fra gli attuali partecipanti ad EUSAIR a non avere uno sbocco sul mare, obiettivo questo che rivestirebbe importanza strategica per il paese. L’affermazione è stata subito commentata come estremamente inadeguata, soprattutto per via del fatto che veniva rilasciata in occasione dell’anniversario della strage di Škabrnja, *“commessa durante uno dei precedenti tentativi della*

---

<sup>87</sup> [Hrvatska može biti motor među zemljama u regiji](#) (La Croazia può essere il motore dell’iniziativa), *Večernji List*, 5 dicembre 2014.

<sup>88</sup> [Beograd preuzima vodstvo u regiji? Nakon sastanka u Berlinu Hrvatska gubi ulogu lidera](#) (Belgrado assume la leadership nella regione? Dopo l’incontro a Berlino la Croazia perde il ruolo di guida), *Jutarnji List*, 29 agosto 2014.

<sup>89</sup> [Beograd preuzima vodstvo u regiji? Nakon sastanka u Berlinu Hrvatska gubi ulogu lidera](#) (Belgrado assume la leadership nella regione? Dopo l’incontro a Berlino la Croazia perde il ruolo di guida), *Jutarnji List*, 29 agosto 2014.

*Serbia di ottenere uno sbocco al mare.*<sup>90</sup> L'incidente si è ricomposto a breve con il chiarimento da parte di Dačić che la sua intenzione era di sottolineare il tratto che distingue la Serbia dagli altri paesi che prendono parte ad EUSAIR.<sup>91</sup>

Il secondo episodio va nella direzione opposta ed è il tentativo di promuovere relazioni bilaterali positive con la Serbia tramite l'invito a cooperare nell'ambito di EUSAIR. L'europarlamentare croato Ivan Jakovcic, relatore EUSAIR in parlamento europeo, invita il ministro degli esteri serbo Dačić a cooperare nei preparativi per la Strategia adriatico-ionica. L'invito arriva a giugno 2015, a margine dell'incontro sull'avanzamento del percorso europeo della Serbia tenutosi al parlamento europeo.<sup>92</sup>

Il potenziale ruolo di EUSAIR come strumento che può contribuire ad appianare le dispute bilaterali e i difficili rapporti all'interno della regione non è ancora chiaramente definito. Una valutazione di questo aspetto potrà essere compiuta adeguatamente solo tenendo conto degli sviluppi nei prossimi anni. L'Italia, in quanto paese coordinatore del secondo pilastro (Collegare la Regione) che si sovrappone alle priorità nazionali di tutti i paesi della sponda orientale dell'Adriatico, può certamente svolgere un ruolo di guida strategica facendo leva su temi centrali quali le infrastrutture per promuovere politiche che tengano conto di questioni bilaterali e contribuiscano al loro superamento.

### **La governance multi-livello**

Non pare esserci particolare attenzione né emerge consapevolezza verso le potenzialità che la Strategia può avere nello sviluppare un'esperienza concreta di *governance* multilivello europea. Si riscontrano solo accenni molto limitati a questo aspetto, e che non vengono sviluppati in termini di contenuti come nell'intervista rilasciata dalla ministra degli esteri Vesna Pusić.<sup>93</sup> Gli articoli dei media locali spingono a considerare le opportunità della

---

<sup>90</sup> [Srbijanski ministar Dačić: Srbiji je strateški cilj izlaz na more](#) (Il ministro degli esteri Dačić: lo sbocco sul mare è obiettivo strategico per la Serbia), *Večernji List*, 18 novembre 2014.

<sup>91</sup> [Dačić 'O Šešelju smo se izjasnili, njegova je politika prošlost'](#) (Dačić: 'Su Seselj ci siamo chiariti, la sua politica appartiene al passato') *Jutarnji List*, 2 dicembre 2014.

<sup>92</sup> [Jakovčić pozvao Dačića na suradnju u pripremi Jadransko-jonske strategije](#) (Jakovčić invita Dačić a collaborare nella preparazione della Strategia Adriatico-ionica), *Večernji List*, 30 giugno 2015.

<sup>93</sup> [Vesna Pusić o pisanju Financial Timesa: 'Ja bih vrlo rado rekla da to što piše o Hrvatskoj nije istina'](#) (Vesna Pusić commenta le dichiarazioni del Financial Times: direi con piacere che non è la verità), *Jutarnji List*, 29 giugno 2014.

*governance* multilivello ad esempio riportando della partecipazione all'Expo di Milano presso il padiglione dell'UE con la sessione dedicata all'EUSAIR.<sup>94</sup>

La partecipazione di *stakeholder* ad eventi pubblici è evidenziata in maniera episodica, ad esempio dal *Dubrovački Dnevnik* che riporta ad aprile 2015 della seconda edizione del Forum del Mar Adriatico a Dubrovnik.<sup>95</sup> L'iniziativa è nata dall'Associazione Assomarinas italiane e ACI per la Croazia. Alla manifestazione secondo il quotidiano locale hanno partecipato rappresentanti di tour operator, agenzie di viaggio, compagnie di navigazione, agenzie marittime, terminal portuali e aeroporti, porti turistici e porti, compagnie charter, cantieri navali, la pubblica amministrazione, le associazioni locali per la promozione del turismo e molti altri.

### **I media locali come spazio per la promozione di un approccio translocale**

Come è legittimo aspettarsi, fra i media locali analizzati (*Slobodna Dalmacija* e *Dubrovački Dnevnik*), si riscontra la tendenza a dare maggiore spazio alla dimensione territoriale, a questioni che emergono nella dimensione geografica di riferimento e alle iniziative di attori radicati in quel determinato contesto. Tale predisposizione rivela risvolti interessanti per quanto riguarda la copertura mediatica da parte di queste testate del tema EUSAIR, sintetizzabile come una maggior incidenza di articoli che declinano l'approccio macroregionale rispetto a questioni di rilievo locale.

Un esempio di tale approccio specifico si trova nell'articolo di *Slobodna Dalmacija* che propone il modello turistico della città di Spalato come riferimento per la regione e che addirittura candida la città a potenziale capitale della macroregione, pur nell'ambito di un articolo il cui titolo richiama la richiesta di fondi trattata in precedenza.<sup>96</sup>

Anche da parte del quotidiano *Dubrovnik Dnevnik* si riscontra un'attenzione maggiore verso temi ed eventi che coinvolgono stakeholder locali. È proprio questo quotidiano locale a pubblicare le informazioni più dettagliate sulla macroregione, un fatto che sembra suggerire

---

<sup>94</sup> [Održana sjednica Skupštine Jadransko – jonske euroregije](#) (Riunione dell'Assemblea Generale dell'Euroregione Adriatico-Ionica), *Dubrovački dnevnik*, 22 settembre 2015.

<sup>95</sup> [Lucija Komaić, "Adriatic Sea Forum: Uspješno završeno drugo izdanje susreta Adriatic Sea Forum"](#) (Adriatic Sea Forum: si conclude con successo il secondo incontro), *Dubrovački dnevnik*, 24 aprile 2015.

<sup>96</sup> [Dali ste nam strategiju, sad nam dajte i novac](#) (Ci avete dato la strategia, ora dateci anche i soldi). *Slobodna Dalmacija*, 28 giugno 2014.

che i quotidiani locali possano rivestire un ruolo molto importante per promuovere conoscenza e dibattito sulla Strategia, nella misura in cui questa viene interpretata come uno strumento chiave per promuovere determinate priorità di grande rilevanza per il territorio. Un simile coinvolgimento costruttivo dei media e tramite essi, dell'opinione pubblica in generale, costituisce certamente un fattore di interesse per rendere maggiormente visibile EUSAIR proprio nei contesti locali che dovrebbero esserne i protagonisti.

Il protagonismo locale potrebbe auspicabilmente divenire la base della spinta all'attuazione della macroregione, contribuendo ad una netta distinzione di EUSAIR rispetto a meccanismi di carattere intergovernativo come il Vertice di Berlino. I quotidiani locali si dimostrano, sulla base di quanto emerso da questa prima analisi, un veicolo particolarmente adatto a dare voce e spazio alla dimensione trans-locale che caratterizza EUSAIR.

### **Conclusioni e policy recommendations**

EUSAIR è marginalmente rappresentata nel dibattito pubblico. Questo in parte è dovuto al fatto che l'analisi è stata realizzata nella fase iniziale di lancio della Strategia e il tema deve ancora entrare nelle agende dei media. Tuttavia si deve considerare l'ipotesi che anche in una fase successiva resistenze significative possano derivare tanto dal fatto che EUSAIR venga considerata solo una delle tante iniziative formali nel variegato mondo delle istituzioni europee, quanto dalla mancanza di risorse finanziarie messe direttamente a disposizione dello strumento macroregionale. In questo senso:

- ripetere l'analisi quando i primi progetti Adrion riferiti a EUSAIR saranno finanziati permetterebbe di **valutare quanto le linee di finanziamento specifiche contribuiscano ad una maggior copertura mediatica** e a un'accresciuta attenzione da parte dell'opinione pubblica verso la Strategia.

Per ottimizzare future attività di EUSAIR si deve tener presente l'importanza dei progetti infrastrutturali, come volano economico per i paesi dei Balcani Occidentali. L'importanza strategica rivestita a livello nazionale dalla realizzazione di progetti infrastrutturali minaccia di porre in secondo piano l'approccio regionale indispensabile alla realizzazione degli stessi. Per questo occorre:

- **ricondere priorità nazionali, come la costruzione del ponte di Pelješac, nel quadro del programma di sviluppo regionale**, per stimolare la convergenza politica sull'effettiva messa in atto di EUSAIR.

Poiché la Macroregione è un'iniziativa di *governance* europea multilivello, è indispensabile la partecipazione degli *stakeholder* locali nella formulazione, attuazione e valutazione delle iniziative. Il coinvolgimento degli attori sociali può costituire in questo senso uno stimolo al superamento di approcci puramente basati sulla dimensione stato-nazionale, requisito questo indispensabile per l'effettivo funzionamento ed implementazione di EUSAIR quale strumento di *governance* multi-livello. Allo scopo di favorire il protagonismo dei territori e degli enti locali è auspicabile:

- coinvolgere i media locali nello sforzo di **sensibilizzare l'opinione pubblica** delle zone interessate favorendo in questo modo anche il superamento dell'approccio esclusivamente centrato sullo stato nazionale.

Dato il contesto segnato dai conflitti passati e presenti e dall'egemonia di approcci stato-nazionali, l'urgenza di stimolare la consapevolezza della necessità di risolvere congiuntamente le sfide del futuro per evitare la marginalizzazione dall'Europa dell'Adriatico orientale non può essere sottovalutata né affrontata con la logica della sola comunicazione istituzionale. A riguardo si auspica:

- **uno sforzo comunicativo ben pianificato e coerente** per stimolare la comprensione del potenziale specifico di EUSAIR, chiarendone la sua caratteristica di strumento di *governance* multilivello.
- Accompagnare l'impegno volto a stimolare la comprensione del potenziale specifico di EUSAIR, con un forte incentivo alla **nascita di un vero dibattito transnazionale**, che promuova dal basso l'inserimento nell'agenda politica di temi quali le questioni sociali e la tutela ambientale, che nonostante il loro carattere intrinsecamente transnazionale, risultano tuttora affrontati poco e solo in ottica nazionale. A tal fine è indispensabile esplicitare ai gruppi d'interesse che tipicamente hanno già una dimensione transnazionale (ad esempio i gruppi ambientalisti, gli attivisti sui temi delle migrazioni...) che l'EUSAIR può essere una piattaforma per la discussione delle proposte su tali temi.

Le barriere linguistiche limitano la crescita della sfera pubblica transnazionale nello spazio della macroregione EUSAIR. Tuttavia per far uscire l'iniziativa EUSAIR dall'ombra politica del suo inizio è possibile dedicare sforzi volti a:

- sostenere esperienze di **lavoro in rete tra media della regione**, facilitando interazioni e reciproca conoscenza
- stimolare la produzione di **inchieste giornalistiche da realizzarsi in ottica transnazionale** con lo scopo di diffondere la consapevolezza delle sfide comuni. Il coinvolgimento di network giornalistici già attivi nella regione si configura quindi come strumento efficace per una comunicazione efficace ed un'effettiva partecipazione dei molteplici livello interessati dalla Strategia.

Il processo di Berlino avviato nell'agosto 2014 ha riportato la regione sotto i riflettori, ed è stato in particolare un'occasione per ripristinare un approccio regionale quantomeno rispetto al tema delle infrastrutture viarie ed energetiche. Dal picco in termini di copertura rilevato nella settimana immediatamente precedente ed in concomitanza con il vertice di Berlino (Grafico 3), emerge il ruolo di "catalizzatore" per il rafforzamento della cooperazione regionale ed il superamento delle vecchie contrapposizioni regionali di questa iniziativa. Per questo è importante:

- stimolare una **sinergia fra il processo avviato a Berlino e l'implementazione di EUSAIR** nella misura in cui entrambi condividono l'approccio regionale. EUSAIR, infatti, potrebbe beneficiare di tale sinergia in termini di spinta propulsiva e di accresciuta visibilità. Nel fare ciò, è necessario sottolineare la distinzione fra le due iniziative, in particolare dovute al fatto che il processo di Berlino si qualifica come strumento di cooperazione intergovernativa mentre EUSAIR si basa sul principio della *governance* multilivello e sulla mobilitazione su scala trans-locale.
- In vista dei vertici annuali previsti dal processo di Berlino, e in particolare alla luce della previsione che nel 2017 la conferenza si tenga in Italia, il nostro paese potrebbe rilanciare il proprio ruolo nell'ambito di entrambi i processi.

## Quotidiani consultati

**Večernji List**, quotidiano a tiratura nazionale con sede a Zagabria, di orientamento conservatore. Proprietà: Styria Media Group (Austria) Editore: Večernji list d.d.

**Jutarnji List**, quotidiano a tiratura nazionale con sede a Zagabria, di orientamento liberale. Proprietà: EPH, Europapress holding (Croazia), editore: EPH, Europapress holding

**Poslovni Dnevnik**, quotidiano a tiratura nazionale con sede a Zagabria, primo *business daily* croato. Proprietà: Styria Media Group (Austria), editore: 24 sata d.o.o.

**Slobodna Dalmacija**, quotidiano a tiratura nazionale con sede a Spalato. Proprietà: EPH, Europapress holding (Croazia), editore: Slobodna Dalmacija d.d.

**Dubrovački Dnevnik**, quotidiano locale con sede a Dubrovnik. Proprietà: Lucija Komaic, j.d.o.o. (Croazia), editore: Dubrovački Dnevnik j.d.o.o.

## Riferimenti

Beck U. e E. Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica della seconda modernità*. Carocci, editore, 2006, pag. 52-53

Bianchini S. (2010),  
, IECOB, Bologna

Bojicic-Dzelilovic V., Decentralization and Regionalization in Bosnia-Herzegovina: issues and challenges, LSEE Papers on Decentralization and Regional Policy, Research Paper number 2, July 2011

Chiodi, L. (2014) "Macroregione Adriatico-ionica: potenzialità e limiti", 26 giugno, *Osservatorio Balcani Caucaso*

Chiodi, L. (2014) "[Nuova Commissione: più vicinato, meno allargamento?](#)", Osservatorio Balcani Caucaso, 30 settembre, *Osservatorio Balcani Caucaso*

Chiodi, L. (2011) "La ricostruzione dell'identità adriatica dopo la guerra fredda", in *Rotte adriatiche. Tra Italia, Balcani e Mediterraneo*, Stefano Trinchese e Francesco Caccamo (a cura di), Milano: Franco Angeli

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica Bruxelles, 17.6.2014 [COM(2014) 357 final]

Commissione Europea, Piano d'azione EUSAIR {COM(2014) 357 final}, 17.06.2014

Consiglio Europeo Affari Generali, Conclusioni del Consiglio sulla Strategia europea per la regione adriatico-ionica (EUSAIR), Riunione del Consiglio Affari Generali, 29 settembre 2014

Comitato Affari Esteri del Parlamento Europeo, Opinione indirizzata al Comitato per lo Sviluppo Regionale sulla Strategia UE per la macroregione Adriatico-Ionica (2014/2214(INI)) Relatore: Dubravka Šuica, 16.7.2015

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-557.114&format=PDF&language=EN&secondRef=02>]

EU Strategy for the Adriatic and Ionian region. Summary Report on the on-line public consultation  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/cooperate/adriat\\_ionian/pdf/public\\_consultation\\_summary.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/adriat_ionian/pdf/public_consultation_summary.pdf)

Commissione europea, *Rapporto dalla Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato Europeo Sociale ed Economico e il Comitato delle Regioni concernente la governance delle strategie macro-regionali*, COM(2014) 284 final, Brussels 20.5.2014

EUSBSR, *Ongoing and Completed Flagship of the EUSBSR*, Annex to the Action Plan for the EUSBSR, September 2015

Fabrizia A., S. Lenzi, *Milioni di regali: Italia, Far West delle trivelle*, WWF Italia, Gennaio 2012

Fabrizia A., S. Lenzi, *Trivelle in vista: La mappa aggiornata del rischio piattaforme offshore nei mari italiani*, WWF Italia, 2013

Favalli, V. (2014) *Macro-regional Strategies in Territorial Cooperation: The future of European Regional Policy*, Tesi di laurea [<http://www.pecob.eu/Macro-regional-Strategies-Territorial-Cooperation-future-European-Regional-Policy>]

Ganzle S. e K. Kern "Macro-regions, Macro-regionalisation and Macro-regional Strategies in the European Union: Towards a New Form of European Governance?", pag.6, in Stefan Ganzle e Kristine Kern (eds), *A Macro-regional Europe in the Making*, Palgrave-Macmillan, 2015.

Ganzle S. e K. Kern, The European Union Strategy for the Baltic Sea Region, p.135, in in Stefan Ganzle e Kristine Kern (eds), *A Macro-regional Europe in the Making*, Palgrave-Macmillan, 2015.

INTERACT Point Turku, "Roles and responsibilities of the implementing stakeholders of the EUSBSR and a flagship project concept", DG Regional Policy, European Commission, 2013.

INTERACT Programme, *The alignment of funding to support the EUSBSR: where do we stand?*, May 2015

Juncker J.-C., A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014

Kuparinen M., H. Ahlgren, "Alignment of Funding: practices and experiences of Finnish operational programmes" in INTERACT Programme, 2015

Nagler A., "European Macro-regions as a New Dimension of European Geography: Networks of Collaboration in the Light of Culture, History and Language Capabilities", in N. Bellini and U- Hilpert (eds) *Eruoe's Changing Geography. The Impact of Interregional Networks*, London and New York Routledge. 2013

Osservatorio Balcani Caucaso (2015) Building a Safety Net for European Journalists.  
<http://www.balcanicaucaso.org/Media-Freedom-Net/Interviste-SEEMO/Building-a-Safety-Net-for-European-Journalists>

Rabergh C., "Joining forces-transnational cooperation in the ESF will develop a strong social dimension in the EUSBSR", INTERACT Programme, 2015

Stocchiero, A. (2010) '[Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?](#)', *CeSPI Working Paper*, No. 65, CeSPI, Rome

Stocchiero A. e Paolo Quercia, *La strategia dell'Unione Europea per la regione adriatico-ionica e la politica estera italiana*, CeSPI e ISTRID, Marzo 2014

Sukytė-Kraskauskienė Z., "Alignment of funding in the Rural Development sector for the macro-region is led by Lithuania", in INTERACT Programme, 2015

Tacconi, M., *Balcani. Le relazioni nascoste*, Osservatorio Balcani Caucaso, 3 ottobre 2014

Tiihonen E., E. Kolosova *The alignment of funding will be continued even at a broader scope by the Interreg Baltic Sea Region Programme*, INTERACT Programme, 2015

Vale, G. [Croazia: crisi, movimenti e franco svizzero](#), Osservatorio Balcani Caucaso, 2 febbraio 2015

Zakrzewska A., "Alignment of funding as open-minded and dynamic process: experience in Poland", INTERACT Programme, 2015