



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

LE MACROREGIONI E LE STRATEGIE
MACROREGIONALI EUROPEE: IL CASO EUSAIR E
L’ASSOCIAZIONE UNIADRION

EUROPEAN MACROREGIONS AND MACROREGIONAL
STRATEGIES: THE EUSAIR CASE AND THE UNIADRION
ASSOCIATION

Relatore: Chiar.mo

Prof. Andrea Perna

Rapporto Finale di:

Leonardo Frittelli

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	4
1. COESIONE EUROPEA	6
1.1.LE MACROREGIONI	6
1.2.LE STRATEGIE MACROREGIONALI	8
1.3.GLI ELEMENTI CHIAVE DA CONSIDERARE	10
2. EUSAIR E IL CASO UNIADRION	14
2.1.LE FIGURE PRINCIPALI	14
2.2.I CENNI STORICI	16
2.3.LE ATTIVITÀ E I PROGETTI ATTUALI	23
3. CONCLUSIONI PRELIMINARI	29
3.1.IL DIBATTITO SULLA COESIONE	29
3.2.LA QUESTIONE DELL'ETEROGENEITÀ	30
3.3.IL RUOLO DEGLI STAKEHOLDERS	33
OSSERVAZIONI NON CONCLUSIVE	35
BIBLIOGRAFIA	38
SITOGRAFIA	39

INTRODUZIONE

La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione Europea. Sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'UE.

Uno degli obiettivi della politica di coesione, ovvero della programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) i quali vengono programmati con il Quadro Finanziario Pluriennale, è la Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Questa iniziativa, denominata anche INTERREG e finanziata dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), punta sulla promozione dello sviluppo economico, sociale e territoriale degli Stati membri dell'Unione Europea, favorendo la costruzione di reti, gli scambi di esperienze e di policy learning fra attori di rilevanza regionale e fornendo anche l'apparato strutturale per la realizzazione delle azioni condivise da intraprendere. Nel periodo di programmazione 2014-2020 l'investimento sulla CTE ha richiesto 10 dei 350 milioni di Euro assorbiti dai SIE. Questa ricerca tenta dunque di porre l'attenzione su tematiche chiave inerenti le politiche di coesione dell'Unione Europea. In particolare la finalità del lavoro è quella di analizzare il ruolo delle macroregioni europee, la fattibilità delle strategie macroregionali e quindi le opportunità che queste possono creare per la collettività senza perdere di vista le difficoltà che l'attuazione di determinate manovre comporta. Si ritiene infatti che tali strategie possano rappresentare una molla per lo

sviluppo sia delle singole macroregioni ma anche dell'Unione Europea stessa, attraverso una collaborazione su più fronti che punti a ridurre il gap tra i vari stati membri. Per far ciò è fondamentale l'attività degli stakeholder all'interno delle varie strategie macroregionali.

1. COESIONE EUROPEA

1.1.LE MACROREGIONI

Il concetto di macroregione trova il suo fondamento in un accordo siglato tra territori contigui o vicini che intendono condividere obiettivi grazie alla cooperazione e alla coesione.

Il quadro attuale, è il risultato di uno scenario che, nel corso degli ultimi vent'anni, si è fatto via via più complesso, complici le tensioni geopolitiche e soprattutto la grande recessione economica iniziata nel 2008, di cui una delle conseguenze è stata l'accelerazione delle disuguaglianze territoriali e sociali. L'euroscetticismo è andato acuendosi, mettendo in questione l'architettura stessa dell'Unione, mentre il divario tra centri di ricchezza e benessere e periferie poco attrattive e abbandonate è aumentato.

Ciò ha richiesto un'organizzazione nuova, flessibile, e allo stesso tempo coesa per essere competitiva in un contesto globale: in questo mutato quadro la macroregione emerge come un tema del discorso geoeconomico e geopolitico.

Il concetto di macroregione rappresenta allora un ottimo caso di studio di riordino territoriale. Secondo le classiche sintesi manualistiche, la regione presenta il vincolo della contiguità geografica, la caratteristica di omogeneità interna e si differenzia rispetto ad altre regioni confinanti, le quali hanno altre peculiarità. In relazione al nostro discorso, tuttavia, è adesso più opportuno preferire una

definizione di macroregione, con confini esattamente individuati, legata piuttosto agli obiettivi e ai temi comuni che di volta in volta vengono decisi.

Il concetto è stato elaborato dalla Commissione Europea su sollecitazione di alcuni Paesi baltici e denota «un'area geografica in cui, sotto la stretta supervisione della Commissione, gli Stati e gli enti territoriali subnazionali sono chiamati a perseguire un macro-obiettivo comune rispetto al quale i vari fondi europei, ivi inclusi quelli per la cooperazione territoriale, vanno canalizzati».

La prima macroregione a nascere, nel 2009, è stata la Macroregione Baltica, che mette assieme sette Paesi (Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Danimarca, Polonia e i Laender della Germania Nord-Est), conta circa 70 milioni di abitanti e un PIL complessivo di 1.380 miliardi. Ha già attivato 40 progetti tra tutela del mare, investimenti in innovazione, risparmio energetico e competitività di sistema. La Danubiana, nata nel 2010, tiene insieme nove Paesi UE (Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Romania e Croazia) e cinque Paesi non-Ue (Serbia, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Ucraina e Moldavia) ed è la più popolosa: 90 milioni di abitanti e un PIL da 1.620 miliardi: politiche ambientali, sinergie energetiche e infrastrutture sono le priorità, ma anche scuola e sicurezza.

Nata nel 2014, l'Area Adriatico-Ionica coinvolge otto Stati tra Paesi membri (Croazia, Grecia, Italia e Slovenia) ed extra-Ue (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia). Gli obiettivi principali sono pesca e tutela del mare, reti di

trasporto ed energia, ma i progetti sono ancora in una fase iniziale. Con un Pil di 3mila miliardi ma una forza d'urto di cinque Paesi UE (Austria, Francia, Germania, Italia e Slovenia) e due non (Liechtenstein e Svizzera), e 48 Regioni, la regione Alpina, nata nel 2015, è la più ricca, più omogenea per benessere ma anche articolata nei bisogni: dalla tutela di ghiacciai e ambiente al dialogo tra cluster, distretti e Università.

1.2.LE STRATEGIE MACROREGIONALI

Le strategie macroregionali dell'Unione Europea sono quadri politici che consentono ai paesi situati nella stessa regione di contrastare e risolvere i problemi o di sfruttare meglio il potenziale che hanno in comune (ad es. inquinamento, navigabilità, concorrenza commerciale mondiale e così via). Così facendo, i paesi usufruiscono di una cooperazione rafforzata avente l'obiettivo di affrontare le problematiche in modo più efficace di quanto non avrebbero fatto individualmente. Le strategie macroregionali dell'Unione vengono avviate e richieste dagli Stati membri dell'UE interessati (e, in alcuni casi, da paesi extra UE) e situati nella medesima area geografica, attraverso il Consiglio Europeo. Facendo seguito alla richiesta del Consiglio Europeo, le strategie vengono redatte e adottate dalla Commissione Europea. Pertanto, rappresentano iniziative puramente intergovernative e la loro attuazione si basa in larga misura sull'impegno e la buona

volontà dei paesi partecipanti. Il processo è tanto importante quanto il risultato: deve essere inclusivo e procedere con logica bottom-up per garantire la titolarità.

Le strategie non sono associate a una legislazione, a strutture formali o a nuovi fondi UE, ma si basano quindi su coordinamento e sinergie. Queste riguardano sfide e opportunità specifiche di determinate aree geografiche che hanno una portata troppo locale per interessare l'UE nel suo complesso, ma risultano troppo estese per essere affrontate efficacemente a livello nazionale. In altre parole, fungono da elemento di congiunzione tra l'UE e le politiche locali.

Ad oggi, sono state adottate quattro strategie macroregionali UE, ciascuna accompagnata da un piano d'azione progressivo, da aggiornare regolarmente alla luce delle nuove esigenze emergenti e del contesto in mutamento:

- EUSBSR (EU Strategy for the Baltic Sea Region), la strategia dell'UE per la Regione del Mar Baltico (2009);
- EUSDR (EU Strategy for the Danube Region), la strategia dell'UE per la regione del Danubio (2010);
- EUSAIR (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region), la strategia dell'UE per la Regione Adriatico-Ionica (2014);
- EUSALP (EU Strategy for the Alpine Region), la strategia dell'UE per la Regione Alpina (2015).

1.3. GLI ELEMENTI CHIAVE DA CONSIDERARE

Certezza del vantaggio

È necessario comprendere fino a che punto l'istituzione di una macroregione possa contribuire a rafforzare il processo europeo di allargamento oppure, soprattutto in certi contesti territoriali, se possa creare nuove divisioni e tensioni. Da un lato, infatti, la macroregione è una sub-regionalizzazione all'interno dell'Unione Europea: le iniziative intraprese con successo avvantaggiano con certezza i componenti della macroregione. Tuttavia, le stesse iniziative necessitano dell'approvazione o della solidarietà di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. E proprio in questa fase sorge un dubbio sull'effettivo funzionamento della proposta: tutti gli Stati, attraverso il Consiglio Europeo e la Commissione, devono avere certezza quantomeno che sussista un vantaggio per l'intera Unione e, comunque, che non vi sia un potenziale rischio di danno per altri Stati.

Sovrapposizione e duplicazione

L'istituzione della macroregione rappresenta dunque un nuovo modo di osservare la carta geografica, di trovare affinità tra realtà diverse e di andare oltre le linee di confine della mappa. Uno sforzo politico e organizzativo notevole. Tuttavia, vi è pure il rischio di una sovrapposizione o di una duplicazione di figure dotate di potere decisionale per lo stesso ambito territoriale. In tal senso è necessario lavorare per costituire un soggetto istituzionale che abbia una piena e riconosciuta personalità giuridica di livello macroregionale ed è altresì opportuno prevedere

l'organizzazione di un coordinamento tra i diversi operatori a livello decisionale nell'affrontare le diverse sfide e nel raggiungere gli obiettivi in comune tra macroregione e singole realtà componenti della stessa.

Eterogeneità degli ambiti territoriali

La presenza eterogenea di ambiti territoriali differenti all'interno della macroregione, così come avviene spesso nelle entità sovranazionali, come Unione Europea o NATO, potrebbe favorire inoltre una certa supremazia o leadership di uno o pochi Stati maggiormente sviluppati, tra quelli che fanno parte della nuova dimensione extraterritoriale, con la conseguenza di un certo malessere o disinteresse degli altri Paesi partecipanti.

Gli stati extra UE

Un'altra questione nasce dalla constatazione che le macroregioni spesso sono aperte al dialogo con Stati non appartenenti all'Unione Europea. In alcuni casi, Stati non membri fanno parte a tutti gli effetti della macroregione. Fino a che punto questi possono partecipare a livello decisionale? Fino a che punto anch'essi possono trarre dei vantaggi usufruendo di fondi europei ai quali, di fatto, non hanno contribuito? D'altro canto, è possibile ipotizzare un più rapido ingresso nell'Unione Europea di alcuni di questi Paesi, se sono candidati ufficiali all'adesione, come Serbia e Montenegro, ma anche Bosnia-Erzegovina, già potenzialmente candidato, poiché la condivisione di strategie macroregionali a forte coinvolgimento di Paesi dell'Unione in realtà rappresenta un utile banco di prova di una presumibile futura

alleanza. Rimane comunque la perplessità relativa al ruolo dei Paesi non candidati all'ingresso in Unione Europea.

Multilevel Governance

Altra criticità è data dalla struttura operativa delle macroregioni. Questa ha confermato, fino ad oggi, i limiti della governance multilivello europea. Per governance multilivello si intende un sistema politico-istituzionale in cui le decisioni sono prese da attori differenti posti a livelli differenti, i quali però si interfacciano l'uno con l'altro in maniera non gerarchica, tentando di ottimizzare costi e risorse e garantendo una maggior coesione economica, sociale e territoriale. Tuttavia, la prevalenza di quegli approcci top-down, che caratterizzano la modernizzazione e i programmi di sviluppo portati avanti da istituzioni internazionali e dagli Stati, va infatti a discapito della mobilitazione di tutti i portatori di interesse (università, enti locali, associazioni) in ottica bottom-up fino alla valorizzazione del principio di sussidiarietà. Appare evidente come le strategie macroregionali trovino ragion d'essere proprio grazie alla governance multilivello, la quale potrebbe consentire alle strategie di sfruttare appieno il loro potenziale e di lavorare per il loro obiettivo di fondo, ovvero massimizzare il rendimento delle risorse date, senza aggiungerne di nuove. Ciò avviene principalmente perché l'area di riferimento di una macroregione non è definita rigidamente né in modo geografico, né in modo amministrativo, bensì funzionale, sulla base di un "patto" che le regioni e gli Stati coinvolti stringono con Bruxelles noto come "la logica dei

tre NO”: no ad una legislazione *ad hoc* (non vi sono regolamenti o direttive per definirle), no a nuove strutture istituzionali (non ci sono segretariati esecutivi, comitati, direttivi o altro) e no a nuovi finanziamenti (tutto dev’essere fatto nel quadro dei fondi per la cooperazione territoriale).

Critica al concetto

Una forte critica al concetto stesso di macroregione è mossa partendo dalla opposizione all’idea, ritenuta da alcuni obsoleta, che, per risolvere i problemi di varia natura, alcune regioni possano essere accomunate dall’appartenenza a uno stesso bacino idrografico, dalla presenza di Alpi, dall’affacciarsi su un determinato mare o fiume. In effetti, i territori che formano le macroregioni, come già rilevato, mostrano spesso differenze importanti, almeno sotto il profilo socio-economico e quello culturale. Si consideri, ad esempio, l’indice di sviluppo umano che, all’interno dei singoli Paesi delle macroregioni, assume valori talvolta decisamente lontani rispetto alla media dell’area. Tale considerazione in realtà non si traduce necessariamente in un elemento negativo. Lo dimostra la maggior parte degli ingressi in Unione Europea che, a partire dal 2004, ha certamente abbassato la media dei principali indicatori relativi allo sviluppo dell’UE. Tra l’altro, il raggiungimento di un migliore equilibrio è spesso uno degli obiettivi dichiarati dagli statuti delle macroregioni.

2. EUSAIR E IL CASO UNIADRION

2.1. LE FIGURE PRINCIPALI

EUSAIR

La Strategia Macroregionale per la Regione Adriatico Ionica (EUSAIR) è stata adottata dalla Commissione Europea e approvata dal Consiglio Europeo nel 2014. La strategia è stata sviluppata congiuntamente dalla Commissione e dai paesi, dalle parti interessate della Regione Adriatico-Ionica, che ha convenuto di lavorare insieme sulle aree di interesse comune a beneficio di ogni paese e dell'intera regione. L'obiettivo generale dell'EUSAIR è promuovere la prosperità e la crescita economica e sociale nella regione migliorandone l'attrattiva, la competitività e la connettività. Con quattro membri dell'UE e quattro paesi non UE, la strategia contribuirà all'ulteriore integrazione dei Balcani Occidentali. I paesi mirano a creare sinergie e favorire il coordinamento tra tutti i territori della Regione Adriatico-Ionica nelle quattro principali aree tematiche o pillars:

- Blue growth;
- Environmental quality;
- Connecting the region;
- Sustainable tourism.

Uniadrion

Uniadrion è l'Associazione delle Università dell'area Adriatico-Ionica, fu istituita nel 2000 con lo scopo di creare un collegamento permanente tra Università e Centri di Ricerca della regione. Il Segretariato Permanente dell'Associazione è ospitato presso l'Università Politecnica delle Marche ed il Segretario Generale è un docente di UNIVPM nominato dal Rettore. Il Presidente dell'Associazione ruota annualmente, questo ruolo viene rivestito dal Rettore di una delle Università socie dell'Associazione e stabilita nel paese che, in quell'anno, assume la Presidenza dell'Iniziativa Adriatico-Ionica e della Strategia EUSAIR (European Strategy for the Adriatic-Ionian Region). Nel periodo giugno 2019 – Maggio 2020 il Presidente dell'Associazione è stata la Rettore dell'Università di Belgrado, da giugno 2020 a Maggio 2021 il ruolo sarà svolto dalla Rettore dell'Università di Primorska (Slovenia). Attualmente l'Associazione comprende 42 Università nei seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia, Slovenia. Uniadrion promuove la collaborazione accademica principalmente attraverso attività didattiche e di ricerca, al fine di realizzare i seguenti obiettivi strategici:

1. Produrre nuove conoscenze → ricerca
2. Disseminare la conoscenza → didattica

3. Condividere la conoscenza con il territorio → utilizzare il potenziale delle Università per lo sviluppo territoriale

Il legame con il territorio è consolidato e si concretizza attraverso la collaborazione con le altre due associazioni della società civile operanti su questa area, il Forum delle Camere di Commercio dell'Adriatico e dello Ionio ed il Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio, rappresentanti il mondo imprenditoriale e le autorità locali. La forte interazione tra le tre associazioni, che insieme rappresentano centinaia di istituzioni, è finalizzata ad uno sviluppo condiviso del territorio.

2.2.I CENNI STORICI

Dall' Iniziativa Adriatico Ionica alla Strategia Macroregionale (EUSAIR)

Nel tentativo di far fronte alle implicazioni della crisi balcanica degli anni Novanta, l'Unione Europea ha promosso il cosiddetto "Patto di stabilità per l'Europa sudorientale" per quanto riguarda tutti i paesi dell'Europa Sudorientale, che aspirano ad aderire all'Unione in futuro. Nell'ambito di questo trattato, in occasione del vertice finlandese dell'UE dell'ottobre 1999, tenutosi a Tampere, l'iniziativa Adriatico-Ionica è stata presentata dal governo italiano, prima di essere adottata. L'Unione Europea ha fortemente incoraggiato questa iniziativa, resa possibile dal sostegno deciso e attivo di un altro Stato membro dell'UE, la Grecia.

L'Iniziativa Adriatico-Ionica (AII) è stata istituita in un corso di vertice sullo sviluppo e la sicurezza sui mari Adriatico e Ionico, tenutosi ad Ancona il 19/20 maggio 2000 e ha visto la partecipazione dei capi di Stato e di governo di Italia, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Grecia e Slovenia. Al termine della Conferenza, i ministri degli Esteri dei Paesi partecipanti hanno firmato la "Dichiarazione di Ancona" in presenza del Presidente della Commissione Europea. Come afferma la Dichiarazione, il rafforzamento della cooperazione regionale contribuisce a promuovere la stabilità politica ed economica, creando così una solida base per il processo di integrazione europea. Fin dal momento stesso della sua istituzione, l'obiettivo di facilitare l'allargamento dell'UE nei Balcani Occidentali era chiaro. L'iniziativa è stata successivamente estesa all'unione federativa di Serbia e Montenegro e, dopo il referendum in Montenegro, entrambi gli Stati hanno conservato lo status di paesi partecipanti AII. Nel 2018, dopo l'adozione della Dichiarazione di Catania, anche la Repubblica di Macedonia del Nord è entrata all'AII. Oggi l'AII conta nove membri: Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Macedonia Settentrionale, Serbia e Slovenia. Data la maggiore interdipendenza tra gli Stati connessi ai processi di globalizzazione e la necessità di fornire una soluzione comune ai problemi che affliggono la Regione Adriatica, si chiede una cooperazione concertata non solo tra i paesi regionali, ma anche tra le iniziative regionali. La cooperazione ha quindi assunto gradualmente forme diverse, tra cui l'istituzione di partenariati che

coinvolgono reti adriatico ioniche e Fora come il Forum delle Camere di Commercio Adriatico Ioniche, il Forum Adriatico Ionico delle Città e Uniadrion. L'AII è stata originariamente fondata con l'obiettivo di fornire soluzioni comuni e concertate a problemi condivisi, dalla lotta contro la criminalità organizzata alla necessità di proteggere l'ambiente naturale del Mar Adriatico-Ionio. Molti anni dopo la sua fondazione l'ambiente geopolitico è profondamente cambiato. In particolare tra i paesi partecipanti all'AII, la Slovenia nel 2004 e la Croazia nel 2013 sono entrati nell'UE, mentre gli altri paesi costieri (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia), anche se con tempi e condizioni diversi, si stanno gradualmente avvicinando all'UE nell'ambito del quadro del processo di stabilizzazione e associazione, come preludio a una futura adesione all'UE. Nonostante questi cambiamenti, le ragioni che avevano portato all'istituzione dell'AII persistono ancora, e sono persino diventate più forti nel tempo. In seguito al recente approccio dell'UE a sostegno della cooperazione multilaterale subregionale e all'esempio positivo dell'adozione della strategia dell'UE per il Mar Baltico, l'AII ha lavorato, dall'inizio del 2010, all'idea di una macroregione per la Regione Adriatico Ionica. Considerando il comune patrimonio storico e culturale, la necessità di proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento, l'opportunità di sviluppo e crescita sostenibile e l'obiettivo comune di rendere questo bacino un mare interno dell'Unione Europea. Il 5 maggio 2010 è stata approvata ad Ancona, dai Ministeri degli Affari Esteri degli otto paesi dell'AII,

sotto la presidenza italiana una "Dichiarazione sul sostegno della strategia dell'UE per il bacino adriatico ionico". Da allora gli Stati partecipanti all'AII, le autorità regionali costiere, le reti tematiche e l'AII hanno avviato un'azione congiunta volta a sensibilizzare sulla necessità di istituire una Macroregione per il bacino adriatico ionico. Questa iniziativa ha sollevato il sostegno di tutti gli attori di tale area a tutti i livelli di governo e di società. Come conseguenza del pieno impegno dell'AII, il Consiglio Europeo ha dato mandato alla Commissione Europea di presentare una nuova "Strategia per la Regione Adriatico Ionica" (EUSAIR) che è stata approvata dal Consiglio il 24 ottobre 2014 ed è ora in fase di attuazione. In seguito all'approvazione da parte del Consiglio europeo, è stata intrapresa una riflessione all'interno dell'AII (CSO e Segretariato permanente) sul suo ruolo nel nuovo contesto macroregionale. In effetti, sarebbe stato impossibile e controproducente continuare a lavorare con gli stessi meccanismi del passato, considerando che gli stessi paesi che partecipano all'AII sono membri EUSAIR, che le due istituzioni avevano priorità simili e che c'era il rischio di duplicazione e l'AII poteva perdere parte del suo significato. I risultati di tale riflessione hanno reso necessario un allineamento delle due istituzioni per rendere entrambe più efficaci.

L'evoluzione di Uniadrion

Come accennato in sede introduttiva, Uniadrion nacque nel 2000 a valle dell'Iniziativa Adriatico Ionica (AII) come associazione della società civile insieme

al Forum delle Camere di commercio Adriatico Ioniche e quello delle città. Inizialmente la sede di Uniadrion era l'Università di Bologna, la configurazione era quella di una rete di università che si basava su semplici lettere di impegno a collaborare da parte dei vari rettori.

Nei primi anni di vita Uniadrion ha ricevuto supporto, anche in termini finanziari, da parte dello Stato Italiano, ciò ha permesso di promuovere iniziative riguardanti la formazione e la ricerca congiunta. Nel 2005 il Ministero degli Affari Esteri decise di chiudere i rubinetti finanziari, ciò provocò inevitabilmente una brusca frenata delle attività, soprattutto alla luce della scarsa disponibilità economica dei membri associati appartenenti all'area balcanica.

L'ex rettore di UNIVPM, Marco Pacetti, in collaborazione con l'ex rettore dell'Università di Bologna Calzolari, riprese poi in mano la situazione a cavallo tra il 2007 e il 2008: la segreteria di Uniadrion fu trasferita da Bologna ad Ancona e si iniziarono ad introdurre attività per ravvivare la rete.

Del 2013 Uniadrion si trasformò in un'Associazione Riconosciuta, con uno statuto, dei diritti, dei doveri, una quota associativa e gli altri obblighi connessi. Dopo tutti questi anni di inattività la difficoltà fu riuscire a far capire quali potessero essere le potenzialità dell'Associazione, soprattutto per i paesi balcanici e in particolare per quelli extra europei.

Il 2014 ha rappresentato un turning point fondamentale per l'Associazione. UNIVPM ha presentato il progetto SUNBEAM a valere sul programma Erasmus

Mundus, al fine di promuovere la mobilità di studenti e staff nell'area Adriatico Ionica. Il budget stanziato (3 milioni di Euro) ha permesso di pagare borse di studio a circa duecento studenti, alcuni per un periodo erasmus normale (sei mesi o un anno) altri per interi corsi di laurea e dottorato. La ratio del partenariato, basata sull'inclusione delle sole università facenti parte dell'Associazione Uniadriion, ha consentito di ravvivare l'ex rete. Attraverso le riunioni di tale progetto dunque è stato possibile rimettere insieme gli interlocutori di Uniadriion facendo coincidere tali eventi, finanziati dagli appositi fondi, con l'Assemblea Generale dell'associazione. SUNBEAM ha aperto poi la strada ai progetti successivi.

Il 2018 è stata la volta di AI NURECC, un'iniziativa dei principali stakeholder delle Regioni Adriatico Ioniche, che hanno deciso di unire i loro sforzi con l'obiettivo di sostenere la Strategia Macroregionale EUSAIR, garantendo una copertura territoriale profonda e ampia, a livello regionale e locale.

L'iniziativa AI-NURECC è stata coordinata dalla Conferenza delle Regioni Marittime Periferiche (CPMR) con il sostegno di quattro partner dell'area: Euroregione Ionica Adriatica (AIE), Forum delle città adriatiche e ioniche (FAIC), Forum delle Camere di Commercio Adriatico e Ionio (Forum AIC) e Uniadriion.

Il finanziamento dell'iniziativa è avvenuto direttamente dalla DGREGIO dell'UE grazie all'importante azione di lobby del coordinatore di tale partenariato CPMR, che ha convinto la Commissione Europea che Uniadriion e gli altri Fora fossero gli interlocutori giusti a promuovere le iniziative nell'Area Adriatico Ionica a supporto

di EUSAIR. Sono dunque stati messi a disposizione di Uniadrion 800 mila euro da dividere tra i partner.

Uniadrion timeline

2000 – Nascono Uniadrion, il Forum delle Camere di Commercio Adriatico Ioniche (AIC) e il Forum delle Città dell'Adriatico e dello Ionio (FAIC).

2005 – Il Ministero degli Affari Esteri stabilisce la chiusura dei rubinetti finanziari.

2007 – La sede di Uniadrion si sposta dall'Università di Bologna all'Università Politecnica delle Marche (Ancona).

2013 – Uniadrion si trasforma, da rete di università, in un'associazione riconosciuta.

2014 – UNIVPM presenta il progetto SUNBEAM.

2018 – Viene presentata l'iniziativa AI-NURECC ed introdotta la prima edizione del progetto Summer School.

2019 – Viene riproposto il progetto Summer School con la seconda edizione.

2020 – Vengono presentati i progetti SEA UNITED, EUREKA!, COMPARE Uniadrion Italy, Uniadrion Survey, Facility Point, Uniadrion Platform.

2.3.LE ATTIVITÀ E I PROGETTI ATTUALI

Da qualche mese a questa parte Uniadriion comincia ad essere riconosciuta come interlocutrice fondamentale a livello nazionale ed europeo in ambito accademico. Parte del merito di questa evoluzione va sicuramente attribuito ad UNIVPM che, più volte, si è fatta carico di soddisfare le esigenze dell'Associazione. Occorre infatti tener presente che per un'associazione sono fondamentali degli introiti annuali fissi che permettano di assumere personale ed avere una sede funzionante.

Tavoli tematici

Le strategie macroregionali sono state create dalla Commissione Europea, a seguito dell'individuazione di problematiche comuni a determinati gruppi di paesi, con lo scopo di dare loro la possibilità di risolvere tali criticità nella maniera più opportuna. Dalla nascita della Strategia EUSAIR (terza Strategia macro-regionale europea), le attività di ricerca di Uniadriion sono allineate con gli obiettivi della Strategia, a tal fine nell'ambito dell'Associazione sono stati istituiti dei Thematic Tables che affrontano gli stessi temi dei cosiddetti "pillar" sui quali si fonda EUSAIR, ovvero: blue growth, connecting the region, environmental quality e sustainable tourism.

Iniziative nell'area didattica

Nel settore della didattica, l'Associazione promuove diverse iniziative finalizzate allo sviluppo della regione adriatico-ionica, quali, ad esempio, la summer school sul tema "Migration and Mobility in the Balkans", la start-up school "ECapital

Culture”, finalizzata alla formazione di abilità imprenditoriali ed indirizzata a giovani provenienti dai Balcani Occidentali, varie iniziative e progetti di mobilità internazionale. Solo negli ultimi mesi sono stati presentati diversi progetti tra i quali SEA-UNITED (Supporting and fostering the Adoption of UNiversity Internationalisation Tools for Eurasian Development), progetto nell’ambito del Programma Erasmus+, azione Capacity Building for Higher Education, EUREKA! (Ecapital culture start-ups in the western Balkans), progetto nell’ambito del Programma “Creative Europe” e COMPARE, progetto nell’ambito del programma “Europa per i cittadini”. I primi due progetti non sono momentaneamente stati finanziati ma verranno ripresentati, mentre il terzo è in fase di valutazione.

Uniadrión Italy

Un altro piccolo grande successo di Uniadrión è Uniadrión Italy presentato a Febbraio 2020 nell’ambito del programma Erasmus+. Questa iniziativa consiste nella creazione di un consorzio costituito solo da università italiane che fanno parte di Uniadrión, con la finalità di promuovere la collaborazione nello svolgimento delle attività tipiche del programma Erasmus+. Il progetto, della durata di tre anni, è stato approvato ed è stato stanziato un budget di circa 1 milione di euro per realizzare la mobilità di studenti e docenti tra l’Italia e le università della sponda balcanica. Tali attività consentiranno un’ulteriore rivitalizzazione degli associati. È inoltre importante considerare che lo scopo non è semplicemente quello di

mobilizzazione ma anche istruire e rendere consapevoli gli studenti di tutte le politiche europee che stanno alla base di tali opportunità.

Summer School

Summer School è un progetto nell'ambito del programma AI NURECC finanziata dalla Commissione Europea nel 2018. La scuola intende fornire un corso di formazione intensiva per studenti, giovani ricercatori e funzionari interessati all'attuale situazione economica, socio-demografica e politica dei Balcani. Il primo anno l'attenzione è stata posta principalmente sulle questioni legate alla migrazione. Le conferenze hanno riguardato temi quali l'impatto economico della migrazione internazionale, i flussi migratori nella regione Adriatico-Ionica, la riconciliazione nello spazio post-jugoslavo, la deliberazione tra società profondamente divise, la cooperazione territoriale europea.

Nella prima edizione la scuola è stata aperta a trenta studenti provenienti da tutti i paesi (con priorità data ai paesi EUSAIR). La seconda edizione, del 2019, ha riguardato le dinamiche migratorie e di mobilità. Si sono discusse le tendenze passate e attuali di tali fenomeni, i loro determinanti socio-economici e gli effetti con un riferimento specifico alla regione balcanica, il tutto adottando un approccio interdisciplinare volto a coprire un'ampia gamma di discipline: economia, sociologia, geografia, demografia, scienze politiche e relazioni internazionali. In questo caso l'iniziativa è stata rivolta venti studenti in economia, sociologia e

scienze politiche, nonché a giovani ufficiali che lavorano per istituzioni che operano nei Balcani e si occupano di questioni legate alla migrazione.

Facility Point

Quando EUSAIR è stata approvata Uniadrion non era ancora in grado di essere un interlocutore rilevante infatti, nonostante insieme agli altri due fora fosse stata citata nell'action plan della strategia, l'Associazione non ha da subito ottenuto un ruolo formale all'interno della strategia. Un ruolo formale è stato invece ricoperto dalla Regione Marche che è diventata la coordinatrice di tutte le regioni italiane che insistono sulla Strategia e anche il referente italiano per il Facility Point, un organismo che ha il compito di facilitare l'implementazione della Strategia Macroregionale. Alla lunga ci si è resi conto che la collaborazione di Uniadrion e gli altri due fora era indispensabile alla luce dell'esperienza sul campo maturata a partire dalla loro fondazione. Il progetto, che prevedeva l'organizzazione di una serie di eventi informativi, uno per ogni paese della macroregione, è stato poi inevitabilmente penalizzato dal lockdown causa Covid-19. Uno degli obiettivi principali era quello di promuovere la Stakeholder EUSAIR Platform, creata dalla Regione Marche con lo scopo di facilitare la comunicazione tra gli stakeholder presenti nell'area. La newsletter del sito di Uniadrion è uno degli output del Facility point, la cui finalità è quella di incentivare la Strategia Macroregionale.

Uniadrion Platform

Uniadrion Platform rappresenta un'iniziativa a vantaggio dei soci, consiste nello sviluppo di una data base, contenente le informazioni di tutte le università associate, interrogabile per parole chiave, per programma o per università. Questo rappresenta uno strumento molto utile nel settore ricerca. Uno strumento con finalità simili ma di portata Europea è CORDIS, il servizio Comunitario di Informazione in materia di Ricerca e Sviluppo, nonché principale fonte della Commissione Europea in merito ai risultati dei progetti finanziati dai programmi quadro dell'UE per la ricerca e innovazione.

Uniadrion Survey

In occasione degli avvenimenti causati dalla pandemia, il Consiglio Direttivo di Uniadrion ha proposto un'iniziativa a vantaggio delle università associate che consiste nello sviluppare un questionario per raccogliere informazioni sulle varie misure adottate dai membri per fronteggiare la situazione Covid-19 (es. didattica a distanza, collaborazione tra università dello stesso paese in formazione, ricerca e attività laboratoriali). Con riferimento a queste informazioni sarà possibile fare delle osservazioni riguardanti l'intera Associazione.

Assemblea Generale

L'Assemblea Generale può essere considerata tra le attività, questa infatti non ha mai avuto finalità soltanto amministrative ma ha spesso rappresentato un'occasione

per trattare tematiche con correlata organizzazione di eventi. Infatti all'interno dell'Assemblea Generale è infatti possibile distinguere un momento amministrativo, che riguarda gli adempimenti dell'associazione (approvazione del budget, elezione presidente, controllo pagamento quote associative), e un momento di conferenza scientifica il quale concerne gli sviluppi dei vari temi scientifici.

3. CONCLUSIONI PRELIMINARI

3.1.IL DIBATTITO SULLA COESIONE

Pur essendo un pilastro dell'azione dell'Unione Europea, la Strategia Macroregionale, attuata tramite l'uso di strumenti specifici centralizzati come i fondi strutturali, ha avuto sia forti sostenitori che detrattori. I primi hanno sostenuto che tale politica fosse necessaria per compensare le regioni più arretrate degli effetti negativi che la riduzione delle barriere all'ingresso avrebbe avuto sulle loro economie. Viceversa, i secondi hanno segnalato tale politica come un enorme spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica. Anche la centralizzazione dell'azione dei fondi strutturali, ottenuta utilizzando una procedura comune in tutta l'UE, è stata spesso criticata come dispendiosa e incoerente, riducendo la sua popolarità, in particolare nei Paesi con le più alte quote contributive. In effetti, tali Paesi hanno spesso richiesto un approccio diverso, basato su una maggiore flessibilità della gestione della politica stessa, che doveva essere affidata prevalentemente ai singoli governi. Inoltre, è un dato di fatto che, ad oltre trenta anni di politica di coesione, permangono in Europa profonde disparità economiche e sociali sia tra i Paesi sia tra le regioni dei Paesi che compongono l'Unione Europea, contribuendo ad indebolire la sua unità e stabilità. Tale dibattito ha suscitato, come atteso, una mole notevole di lavori volti a valutare l'efficacia della politica su varie dimensioni di analisi. Tuttavia, questa

considerevole quantità di studi empirici non ha condotto ad un consenso generale sull'efficacia della politica di coesione. Sebbene le tecniche di valutazione siano state perfezionate nel tempo, la mancanza di dati armonizzati e comuni a lungo termine e la presenza di molti fattori che possono influenzare i risultati della politica hanno portato ad una proliferazione di studi divisi non solo sul metodo e sui dati adottati ma anche, e soprattutto, sui risultati ottenuti. Solo negli anni più recenti alcuni lavori empirici basati sull'analisi controfattuale, una tecnica statistica che mira ad ottenere una misura quantitativa dell'impatto di politiche basandosi su metodi econometrici robusti, hanno segnalato più volte l'esistenza di un effetto complessivo positivo e significativo della politica di coesione sulla crescita economica che è rimasto però piuttosto modesto, specie se comparato alle risorse impiegate. L'interesse complessivo per la questione rimane, poi, alquanto circoscritto e, per molti versi, solo accademico. I policy maker, infatti, vogliono sapere se gli effetti della politica siano positivi e utili in una determinata area e in un determinato periodo. Su questo aspetto i risultati in letteratura sono più vaghi.

3.2.LA QUESTIONE DELL'ETEROGENEITÀ

Esiste una evidenza sia statistica che aneddotica che ha segnalato ampiamente come gli effetti della politica non siano uguali ovunque, ma si differenziano sulla base sia delle caratteristiche dell'intervento, sia delle caratteristiche e specificità strutturali dei territori, sia infine per le caratteristiche di contesto, che riguardano le capacità

istituzionali, la cultura sociale e gli obiettivi connessi alle politiche. Inoltre tale differenziazione degli effetti appare particolarmente rilevante in Paesi come l'Italia, caratterizzati da una evidente eterogeneità regionale anche nelle capacità di utilizzo dei fondi strutturali e nell'identificazioni delle strategie di sviluppo regionali vincenti.

Il primo tema di interesse riguarda la presenza di una forte eterogeneità degli effetti, e quindi l'identificazione dei fattori che spiegano tale differenziazione degli impatti. In un momento di difficoltà finanziarie, sapere che alcune regioni sono sovvenzionate eccessivamente può essere utile per una riallocazione dei trasferimenti con effetti positivi sulla crescita complessiva. L'analisi empirica mostra che effettivamente esiste una intensità massima auspicabile dei trasferimenti dei fondi strutturali, oltre la quale l'impatto degli stessi sulla crescita diventa trascurabile o nullo. Ne segue che esiste lo spazio per migliorare l'allocazione dei trasferimenti delle risorse tra le regioni europee, in particolare riducendo i trasferimenti verso regioni in cui l'intensità del trasferimento è superiore al livello massimo auspicabile.

Un ulteriore fattore di eterogeneità riguarda le caratteristiche strutturali, di natura economica, culturale, sociale e ambientale di ogni regione, e in particolare la dotazione di fattori, fisici e umani, e la loro interazione. Le implicazioni in termini di politiche pubbliche sono quindi differenziate: affinché le politiche attuate con i

fondi strutturali siano efficaci, gli obiettivi delle stesse devono risultare coerenti con le sopracitate complementarità territoriali.

Un altro elemento molto discusso in letteratura riguarda le condizioni istituzionali e la qualità della governance in cui si incardina l'implementazione della politica, che possono essere molto diverse tra regioni e Paesi, con implicazioni rilevanti per la qualità della progettazione, dell'attuazione e dell'efficacia delle politiche, che si riflette sull'eterogeneità degli effetti. Tale contestualizzazione tende necessariamente a collegare l'efficacia della politica ai confini degli Stati membri della UE, in quanto ogni Paese mira ad avere condizioni istituzionali, macroeconomiche e obiettivi simili al suo interno. Questo rende possibile differenziare gli effetti per i vari Stati.

In conclusione, i lavori presentati indicano come l'efficacia della politica di coesione finanziata dai fondi strutturali nella sua dimensione europea potrebbe essere migliorata redistribuendo le risorse dalle regioni eccessivamente sussidiate, rendendo maggiormente complementari obiettivi della politica e dotazione di capitale territoriale per regione, e infine consentendo una maggiore flessibilità della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni Stato membro dell'Unione Europea.

3.3.IL RUOLO DEGLI STAKEHOLDERS

Una riflessione merita la posizione e il contributo degli stakeholders all'interno delle strategie macroregionali. In particolare, il funzionamento di una macroregione ha tra i suoi effetti quello di favorire la politicizzazione di questioni che spesso non fanno parte del dibattito pubblico e che invece possono ricevere nuova attenzione e finanziamenti. La nuova forma di cooperazione a livello macroregionale pare possa essere cruciale perché tende ad agevolare le parti interessate nella reimpostazione delle priorità e nell'elaborazione di più efficaci politiche di intervento. Le strategie macroregionali stanno iniziando solo adesso a influenzare i processi decisionali e a dare i primi risultati tangibili. Per ciò che riguarda il caso analizzato, oltre a sviluppare nuovi progetti di ricerca congiunti e ad offrire i propri esperti nelle varie occasioni in cui le autorità locali/nazionali/internazionali affrontano temi dedicati allo sviluppo territoriale, Uniadrión è stata coinvolta nel processo di consultazione per la definizione del nuovo periodo di programmazione EU 2021-2027. Il ruolo dei ricercatori messi a disposizione dall'Associazione, oltre che contribuire in maniera decisiva all'attività di programmazione della Commissione Europea, potrebbe rappresentare un consistente vantaggio per l'Associazione in sede di analisi delle varie aree di intervento e quindi di allocazione delle risorse disponibili. Sulla base delle esperienze già maturate c'è dunque molto spazio, anche nella letteratura scientifica, per contribuire alla migliore definizione dell'organizzazione

degli attori, delle reti coinvolte e delle azioni da intraprendere. Proprio dalla letteratura internazionale sono infatti già emerse alcune criticità che le stesse strategie, durante i periodici incontri istituzionali, cercano di discutere e di risolvere. Di questa esperienza si avvantaggeranno certamente le nuove strategie macroregionali.

OSSERVAZIONI NON CONCLUSIVE

In conclusione, è possibile ritenere che per aumentare le probabilità di successo delle strategie macroregionali dell'UE, i partner coinvolti (Stati membri, regioni, comuni, ONG ecc.) devono basare le proprie azioni su alcuni principi chiave: un partenariato pertinente, un meccanismo di collaborazione appropriato, un buon coordinamento delle misure legate alle politiche e alle rispettive fonti di finanziamento, nonché un elevato spirito di cooperazione tra i vari paesi e settori della macroregione.

Al fine di tentare di soddisfare tali principi, diventa cruciale la creazione di una forte leadership che sia in grado di trasferire le scelte politiche condivise in comportamenti ed azioni degli apparati. Questo è, probabilmente, l'obiettivo più difficile nel breve termine, ma costituisce la premessa per negoziare con la Commissione Europea linee specifiche di finanziamento su programmi gestiti direttamente dall'Europa e per richiedere una più concreta attenzione alla strategia EUSAIR nei tavoli della Commissione dove si è iniziato a prevedere la politica di coesione e di cooperazione territoriale dopo 2020. La fase di preparazione della programmazione post 2020 offre un'opportunità unica per pianificare ed organizzare l'impiego coerente dei fondi UE a sostegno degli obiettivi delle strategie macroregionali. Il coordinamento tra le autorità dei programmi di finanziamento UE e i principali responsabili dell'attuazione della strategia dovrebbe realizzarsi, sia all'interno dei paesi sia tra i paesi coinvolti in EUSAIR, dalle prime

fasi dell'esercizio di programmazione 2021- 2027, nelle quali proprio Uniadrion, come spiegato in precedenza, è stata coinvolta.

Uno dei valori aggiunti delle strategie macroregionali è poi caratterizzato dal loro approccio transnazionale (inclusa la partecipazione dei paesi extra UE) e dal loro contributo a una governance multilivello più efficace. Un sistema di governance efficace richiede un equilibrio tra livelli di diversa importanza come ministri, coordinatori nazionali, coordinatori tematici e rappresentanti regionali: la strategia non può essere limitata al livello intergovernativo ma deve realizzarsi attraverso un coinvolgimento forte dei territori che porti ad un dialogo continuo tra i diversi attori ed alla consapevolizzazione dei cittadini per sviluppare il senso di appartenenza e di appropriazione del processo; solo in questo caso l'importanza di collegare la crescita del proprio territorio ad un ambito transnazionale ed europeo fa venire meno la difesa ad oltranza di interessi locali e la nascita di dispute bilaterali. Risulta dunque l'obiettivo comune l'elemento che più deve essere rappresentativo di una macroregione al fine di incanalare nella maniera più adeguata le energie dei membri e aumentare la coesione tra questi.

Un ulteriore potenziale vantaggio che strategia macroregionale può sviluppare sta nella capacità di dare sostegno a vaste comunità attraverso azioni comuni e di cogliere opportunità e superare sfide che tradizionali processi intergovernativi o interregionali non sarebbero in grado di affrontare: non possono essere solo documenti formali perfezionati nel corso degli anni a sostenere il processo

macroregionale, ma la volontà e la partecipazione dei soggetti che, nel corso del tempo, hanno costituito solide reti di collaborazione. Anche a livello territoriale la macroregione è da intendersi come una dimensione più adeguata, al fine di garantire l'efficacia di proposte progettuali il cui ambito territoriale è pensato per tentare di superare, da un lato, le inefficienze progettuali dei singoli Stati e, dall'altro, le difficoltà incontrate nella realizzazione di ambiziosi progetti a livello di Unione Europea a ventotto – o a ventisette – Paesi. In questo ambito la visibilità della EUSAIR continua a risentire della mancanza di comunicazione che penalizza la partecipazione e la consapevolezza delle parti interessate: è ancora una volta essenziale il contributo che la Regione Marche, nella sua qualità di coordinatrice del "Facility Point" italiano, in stretta collaborazione con il Forum della Città, quello delle Camere di Commercio e Uniadrion, e della "Stakeholders Platform", può offrire, per il superamento dei problemi sopra ricordati, con l'immediato avvio delle attività attuative.

BIBLIOGRAFIA

M. BELLARDI (Giugno 2020), *L'Adriatico e la strategia europea adriatico-ionica (EUSAIR)*.

A. AMBROSINO (18 Luglio 2019), “Le politiche territoriali dell’Unione Europea. Il caso delle strategie macroregionali”, *Pandora Rivista*.

L. CAVESTRI (11 Gennaio 2018), “Macroregioni, le opportunità Ue da cogliere”, *Il sole 24 ore*.

M. TACCONI (2020), “Dalla dichiarazione di Ancona all’EUSAIR: il lungo viaggio della cooperazione adriatico-ionica”, *Newsletter della piattaforma delle parti interessate di EUSAIR – Edizione della primavera 2020*.

A. COZZOLINO (1 Dicembre 2017), “Relazione sull’attuazione delle strategie macroregionali dell’UE”, *Parlamento europeo: documento di seduta*.

G. CUSIMANO, L. MERCATANTI (2018), “La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità”, *AGEI-Geotema*.

G. PELLEGRINI, W. TORTORELLA (Luglio 2018), “L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia”, *Senato della Repubblica: Documento di valutazione n.11*.

SITOGRAFIA

M. AZZOLINI (19 Novembre, 2015), “La politica di coesione in Italia: cos’è e cosa prevede” in www.trovabando.it .

“About EUSAIR” in www.adriatic-ionian.eu (sito EUSAIR).

“Che cos'è la strategia macroregionale dell'UE?” in ec.europa.eu (sito della Commissione Europea).