



Bruxelles, 29.1.2019
COM(2019) 21 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE

{SWD(2019) 6 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE

1. Introduzione

Da quando il Consiglio europeo ha approvato la strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico (EUSBSR) nel 2009, sono nate tre ulteriori strategie macroregionali dell'UE: la strategia dell'UE per la regione del Danubio (EUSDR) nel 2011, la strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) nel 2014 e la strategia dell'UE per la regione alpina (EUSALP) nel 2016.

Il 16 dicembre 2016 la Commissione ha adottato la prima relazione sull'attuazione delle strategie macroregionali¹ che attualmente interessano 19 paesi dell'UE e otto paesi terzi. Queste strategie macroregionali sono diventate parte integrante del quadro strategico dell'UE; esse hanno un forte potenziale e contribuiscono in maniera unica e innovativa alla cooperazione all'interno dell'UE e con i paesi limitrofi.

In seguito, anche il Consiglio², il Comitato delle regioni³ e il Parlamento europeo⁴ hanno riconosciuto l'importanza delle strategie macroregionali come quadro unico integrato per affrontare le sfide comuni e come strumento pertinente per l'utilizzo ottimale delle risorse finanziarie esistenti, specialmente nel contesto della globalizzazione.

Tuttavia, queste istituzioni sono anche andate oltre alcune raccomandazioni della Commissione⁵ e hanno evidenziato la necessità di migliorare determinati aspetti fondamentali nell'attuazione delle strategie macroregionali attraverso:

- il rafforzamento dell'impegno politico a livello nazionale;
- il miglioramento dei meccanismi di governance e
- il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per le priorità e i progetti relativi alle strategie macroregionali.

Esse hanno avanzato alcune raccomandazioni specifiche sul contenuto della presente relazione, richiedendo:

- una maggiore attenzione per i processi che potrebbero avere un impatto sulle politiche;
- un'analisi della coerenza tra le politiche dell'UE e nazionali e i programmi di finanziamento;
- una discussione più approfondita sugli indicatori e i risultati delle politiche chiave delle strategie macroregionali.

1 COM(2016) 805 final.

2 Conclusioni del Consiglio 8461/17, del 25 aprile 2017.

3 Opinione COTER-VI/029, adottata il 1° dicembre 2017.

4 Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018.

5 COM(2013) 468 final, sul valore aggiunto delle strategie macroregionali, COM(2014) 284 final, sulla governance delle strategie macroregionali, COM(2016) 805 final, sull'attuazione delle strategie macroregionali.

Le potenzialità inesplorate e le sfide continue delle strategie macroregionali sono state evidenziate anche in uno studio indipendente⁶ ordinato dalla Commissione e in alcune ricerche condotte nell'ambito del programma Interact⁷.

Il progetto di proposta, presentato il 2 maggio 2018 dalla Commissione, sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, seguito il 29 maggio 2018 da un progetto di pacchetto legislativo per la futura politica di coesione⁸, ha dato il via a un periodo di negoziazione che verosimilmente influenzerà e chiarirà le intenzioni dei paesi coinvolti riguardo al futuro delle strategie macroregionali.

Dopo la prima relazione della Commissione sull'attuazione delle strategie macroregionali nel 2016, lo sviluppo favorevole del contesto economico nell'UE e nei Balcani occidentali⁹ ha creato uno scenario più positivo per l'attuazione delle strategie macroregionali.

La presente relazione ha un duplice obiettivo. In primo luogo, valuta l'attuazione delle quattro strategie macroregionali nell'ambito di tale contesto economico incoraggiante che potrebbe aver aiutato i paesi a migliorare il loro approccio di cooperazione strategica a lungo termine. In secondo luogo, essa prende in considerazione un possibile sviluppo delle strategie macroregionali alla luce dei progetti di regolamentazione post 2020.

La relazione è integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, il quale fornisce maggiori dettagli sullo stato di avanzamento di ciascuna strategia macroregionale. Entrambi i documenti si basano sui contributi delle parti interessate dalle strategie macroregionali, nonché delle istituzioni europee, dei rappresentanti degli Stati membri e degli esperti.

2. Risultati

2.1. Questioni trasversali

Definizione e pianificazione delle politiche

Le strategie macroregionali sono piattaforme politiche che apportano un valore aggiunto all'aspetto della politica di coesione riguardante la cooperazione e offrono l'opportunità per una governance multisettoriale, multinazionale e multilivello. Sono state adottate diverse iniziative a livello macroregionale che hanno contribuito ad elaborare nuove forme di pensiero (p. es. EUSALP: conferenza sulle infrastrutture verdi¹⁰, vertice delle foreste "Protezione. Foresta. Clima"¹¹, conferenza sulla mobilità nelle Alpi¹²), e sono previste altre

⁶ Studio COWI: "Macro-regional strategies and their links with cohesion policy" (le strategie macroregionali e i loro legami con la politica di coesione) – novembre 2017:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf.

⁷ Biblioteca del programma Interact: <http://www.interact-eu.net/library>

<http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>.

⁸ Seguito, il 14 giugno 2019, dai progetti di regolamento per il futuro strumento di assistenza preadesione (IPA III) e per lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), pertinenti per i paesi terzi partecipanti alle strategie macroregionali.

⁹ Per ulteriori dettagli, si rimanda al documento della Commissione europea "Summer 2018 Interim Economic Forecast" (Previsioni economiche intermedie di estate 2018), 12 luglio 2018, e al documento della Banca mondiale "Western Balkans Regular Economic Report" ("Relazione economica periodica sui Balcani occidentali"), n. 12, autunno 2017.

¹⁰ <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>.

¹¹ <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>.

¹² <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>.

iniziative. Lo sviluppo delle macroregioni e dei bacini marittimi ha contribuito a rafforzare l'approccio territoriale e la cooperazione territoriale europea come aspetto trasversale della politica di coesione e ad accrescere l'attenzione per le "aree funzionali".

La partecipazione dei paesi terzi alla EUSDR, alla EUSAIR e alla EUSALP avviene in condizioni di parità con gli Stati membri dell'UE. Ad esempio, dal 1° giugno 2018 il Montenegro detiene la presidenza di turno della EUSAIR.

La partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali alla EUSDR e alla EUSAIR contribuisce in modo significativo a promuovere la loro integrazione nell'UE. La richiesta presentata al Consiglio dai quattro Stati membri dell'UE appartenenti alla EUSAIR (Croazia, Grecia, Italia, Slovenia) per l'inclusione dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia nella strategia rappresenta un passo concreto in questa direzione.

La EUSDR contribuisce inoltre a promuovere la cooperazione tra l'UE e la Moldova e l'Ucraina, che sono ormai pienamente integrate nel programma transnazionale Danubio. La partecipazione dell'Ucraina (le regioni lungo il Danubio) e della Moldova ai lavori congiunti relativi alla EUSDR si è intensificata in modo significativo nel 2016-2018, con conseguenti benefici per l'attuazione dei loro accordi di associazione con l'UE.

Pur non essendo membri della EUSBSR, anche la Bielorussia, l'Islanda, la Norvegia e la Russia partecipano ad alcuni progetti macroregionali nella regione del Mar Baltico, p. es. attraverso i programmi Interreg di cooperazione transfrontaliera e transnazionale nella regione¹³. In riferimento al programma transnazionale Interreg per la regione del Mar Baltico, la firma dell'accordo di finanziamento tra l'UE e la Russia agli inizi del 2018 consente ora ai partner russi di partecipare a pieno titolo ai progetti, incrementando in tal modo le opportunità di cooperazione.

Capacità amministrativa

Il programma Interact continua a promuovere il concetto macroregionale tramite la costituzione o il consolidamento di reti di contatto tra i principali responsabili dell'attuazione¹⁴ delle strategie (p. es. nei settori della governance, dei trasporti, dell'ambiente o del cambiamento climatico) e attraverso lo sviluppo di metodi e strumenti di cooperazione per includere le strategie macroregionali nei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)¹⁵. La Commissione, insieme al programma Interact, ha inoltre istituito una piattaforma per facilitare lo scambio di esperienze sull'attuazione delle strategie macroregionali e sulla loro inclusione nei fondi SIE.

Il "Facility Point" della EUSAIR sostiene i principali responsabili dell'attuazione della strategia nello svolgimento dei loro compiti.

Il nuovo "Danube Strategy Point" (DSP) è diventato nuovamente operativo dall'inizio di settembre del 2018, dopo un periodo di interruzione.

Governance

Dopo la relazione del 2016 sono state adottate alcune nuove iniziative politiche.

13 P. es. il programma transnazionale Interreg per la regione del Mar Baltico: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>.

14 Coordinatori nazionali, coordinatori dei settori prioritari, coordinatori per pilastro, coordinatori degli obiettivi, leader dei gruppi d'azione, membri dei gruppi direttivi/d'azione, ecc.

15 Biblioteca Interact: <http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>.

La Bulgaria, che per tutto il 2018 ha presieduto la EUSDR, ha adottato un approccio proattivo nei riguardi della cooperazione nell'ambito della strategia, assegnando le responsabilità riguardanti la EUSDR e i fondi SIE allo stesso ministero.

Il forum annuale EUSAIR ospita regolarmente una riunione di ministri degli affari esteri e di ministri responsabili dei fondi UE degli otto paesi partecipanti, nell'ambito della quale viene adottata una dichiarazione.

Nella EUSDR la società civile è stata coinvolta attivamente nelle riunioni di alcuni gruppi direttivi dei settori prioritari, nonché in eventi e forum annuali.

In collaborazione con il progetto 'LOS_DAMA'¹⁶ finanziato dal programma "Spazio alpino", i sindaci delle città alpine (Monaco, Vienna, Torino, Trento e Grenoble) hanno avviato, a latere della prima conferenza EUSALP dei ministri dell'ambiente nell'ottobre 2017, una rete sull'utilizzo delle infrastrutture verdi nelle aree urbane alpine. Questa rete rappresenta il primo passo specifico intrapreso per l'attuazione della EUSALP a livello comunale.

Monitoraggio

Nuovi strumenti di monitoraggio sono in fase di sviluppo con il sostegno del programma ESPON17.

Si tratta di sistemi di monitoraggio territoriale, adattati per ciascuna delle quattro macroregioni, in grado di analizzare lo sviluppo regionale utilizzando indicatori territoriali predefiniti. Il sistema di monitoraggio è inteso a misurare i risultati degli obiettivi politici, con l'intento di favorire la comprensione di strutture e andamenti territoriali all'interno della macroregione.

Accesso ai finanziamenti

Alcune buone pratiche derivanti dagli attuali programmi dei fondi SIE includono: inviti mirati, punti bonus per progetti di rilevanza macroregionale, aiuti diretti ai progetti delle strategie e la partecipazione dei rappresentanti delle strategie macroregionali ai comitati di monitoraggio del programma.

Nel febbraio 2017 la Commissione ha organizzato una visita di studio per le autorità di gestione rumene dei programmi operativi dei fondi SIE, per permettere loro di conoscere le implicazioni pratiche della EUSDR e di apprendere le modalità per elaborare progetti riguardo alla mobilitazione dei fondi UE. Questa iniziativa potrebbe essere estesa ad altri paesi partecipanti.

Sulla base delle informazioni raccolte nelle relazioni annuali di attuazione dei programmi dei fondi SIE del 2017, nel quadro di tali programmi sono stati pubblicati sette inviti mirati a presentare proposte riguardanti le strategie macroregionali: due nella regione Baltica, tre nella regione del Danubio e due nella regione adriatica e ionica. Il numero di programmi che hanno investito fondi UE nelle strategie macroregionali ammonta a 29 nella regione Baltica, a 14 nella regione del Danubio, a quattro nella regione adriatica e ionica e ad altrettanti quattro nella regione alpina. Questo dimostra che il tasso di inclusione delle priorità delle strategie macroregionali nei programmi UE è direttamente correlato all'età delle strategie.

Per quanto concerne la misurazione dell'ammontare del contributo dei fondi SIE mobilitato per attuare progetti macroregionali, i dati correlati sono presentati in dettaglio, per strategia,

¹⁶ http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home.

¹⁷ <https://www.espon.eu/>.

nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione. Tuttavia i dati forniti dai responsabili dei programmi non sono sempre totalmente comparabili e dovrebbero essere utilizzati con cautela. Per esempio, alcune autorità ritengono che l'intero budget di un programma sia finalizzato a realizzare l'obiettivo di una determinata strategia in quanto riguarda lo stesso ambito strategico (p. es. l'ambiente), anche se i progetti finanziati non hanno necessariamente un impatto macroregionale. Pertanto, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione si è deciso di prendere in considerazione soltanto gli importi volti a finanziare singoli progetti e non l'intero budget di un programma (ad eccezione di programmi transnazionali che corrispondono a una determinata strategia macroregionale).

Comunicazione

Dal 2016 tutte le strategie macroregionali hanno rafforzato le loro attività di comunicazione.

Le autorità slovene, congiuntamente alla Commissione, hanno colto l'occasione della "settimana macroregionale"¹⁸, organizzata ogni anno nel loro paese, per creare un forum unico per tutte le strategie macroregionali sui media e la comunicazione, concentrandosi in particolare su contenuti d'interesse comune, sul processo partecipativo e sugli strumenti innovativi.

È in corso lo sviluppo di strategie di comunicazione nel quadro della EUSAIR e della EUSALP. Continua anche la riorganizzazione della strategia di comunicazione della EUSDR. Nell'ambito dell'EUSBSR, le attività di comunicazione stanno producendo risultati concreti, come il progetto "Let's Communicate"¹⁹.

Per migliorare la comunicazione interna ed esterna sono necessari ulteriori sforzi volti a concentrarsi sulla definizione di messaggi comuni nelle lingue nazionali, rafforzando in tal modo la comunicazione a livello nazionale e regionale. È inoltre necessario che la comunicazione sia più focalizzata e mirata, nonché più costante.

Cooperazione tra le strategie e tra le parti interessate

La cooperazione con altre strategie macroregionali potrebbe rappresentare un valore aggiunto e dovrebbe dunque essere ulteriormente approfondita. Alcune forme di cooperazione, specialmente tra la EUSBSR e la EUSDR, hanno già avuto luogo, mentre i partner della EUSAIR stanno considerando una collaborazione con altre strategie macroregionali per attingere alla loro esperienza (p. es. con la EUSDR sulla mobilità e sulle organizzazioni nel settore dei trasporti, o con la EUSALP sui corridoi verdi e i progetti di infrastruttura verde).

Nell'ambito della EUSALP, il fondo per un'azione preparatoria nella regione alpina²⁰ (ARPAF) ha rafforzato l'attuazione della strategia e la cooperazione a tutti i livelli. Un comitato dei leader dei gruppi d'azione è stato istituito per garantire uno scambio continuo di conoscenze ed esperienze tra i gruppi.

2.2. Priorità tematiche

Questa sezione presenta i risultati concreti, ottenuti nel quadro delle quattro strategie macroregionali, relativi a priorità tematiche specifiche. Per maggiori dettagli si rinvia al documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁸ <https://www.adriatic-ionian.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>.

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

²⁰ Azione preparatoria stabilita dalla Commissione su iniziativa del Parlamento europeo.

La EUSBSR ha continuato a consolidare il diritto dell'UE e ha inoltre contribuito a dar forma a strategie e a misure di sviluppo (p. es. nei settori dell'energia, della navigazione, dell'ambiente e del cambiamento climatico).

Nel 2017, sotto la presidenza ungherese, il forum annuale della EUSDR ha riunito le parti interessate della regione del Danubio nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente. Una dichiarazione congiunta è stata presentata dai 14 paesi partecipanti²¹. Il forum della EUSDR del 2018 a Sofia si è concentrato sulla crescita economica per mezzo del turismo e della cultura.

Nella EUSAIR sono state identificate importanti opportunità di cooperazione (per la "crescita blu", i trasporti, le reti energetiche, l'ambiente e il turismo) che possono promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Per quanto riguarda la EUSALP, sono stati istituiti sottogruppi che lavorano su temi specifici (p. es. legno, turismo della salute, gestione delle acque).

Ambiente e cambiamento climatico

La tutela delle risorse ambientali è un bene pubblico comune e una priorità condivisa da tutte e quattro le strategie macroregionali. A tal riguardo, le strategie macroregionali sono strumenti importanti per affrontare varie questioni (p. es. inquinamento, protezione dalle inondazioni, cambiamento climatico e biodiversità) e sostenere l'attuazione della normativa dell'UE pertinente.

Mentre, nel gennaio 2018, la Commissione ha adottato la prima strategia in assoluto su scala europea relativa alle materie plastiche, nel quadro della EUSBSR erano già state adottate misure significative per affrontare la questione dei rifiuti di plastica nell'ambiente marino (p. es. il progetto BLASTIC²²). Le conclusioni della riunione ministeriale HELCOM²³ del marzo 2018 evidenziano che i progetti di interesse comune nell'ambito della EUSBSR hanno contribuito all'attuazione del piano d'azione per il Mar Baltico.

La "dichiarazione di Ioannina" a livello ministeriale, del maggio 2017, sottolinea l'importanza dell'economia blu per lo sviluppo sostenibile nella regione adriatica e ionica, anche per combattere l'inquinamento marino.

Nella dichiarazione congiunta degli Stati alpini e delle regioni alpine sulle infrastrutture verdi alpine (ottobre 2017)²⁴ è stato affermato che verrà attuata una serie di misure specifiche per rendere la regione alpina un modello di infrastruttura verde.

Nella dichiarazione congiunta dei ministri responsabili della EUSDR, adottata nell'ottobre 2017, viene sottolineata l'importanza di una mobilità pulita e connessa e di soluzioni energetiche rispettose dell'ambiente per un ulteriore sviluppo della regione del Danubio. Attraverso il progetto JOINTISZA²⁵ è in preparazione il primo piano integrato di gestione del bacino del fiume Tisza, ed è stato avviato un meccanismo di protezione civile per far fronte all'inquinamento del fiume Tisza causato dalla miniera di sale di Solotvyno in Ucraina.

21 http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644.

22 <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>.

23 HELCOM: "Commissione per la protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico - Commissione di Helsinki", <http://www.helcom.fi/about-us>.

24 https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf.

25 <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>.

Ricerca/innovazione e sviluppo economico

Anche il miglioramento della prosperità economica delle macroregioni è un obiettivo fondamentale delle quattro strategie macroregionali.

Nell'ambito della EUSBSR è stata istituita una rete di autorità di gestione dei fondi europei di sviluppo regionale al fine di elaborare proposte sulla collaborazione transnazionale per assistere le regioni nell'attuazione di strategie di specializzazione intelligente incentrate sulle tecnologie pulite. Due progetti pilota verranno attuati nell'ambito dell'iniziativa "Cleaner Growth"²⁶: "Jointly Entering New Markets" (entrare insieme in nuovi mercati) e "Commercialising Forest-Based Protein — Verification and Improvement of Protein Quality" (commercializzazione delle proteine provenienti dalle foreste — verifica e miglioramento della qualità delle proteine).

Inoltre, la "Baltic Sea Pharma platform" (piattaforma farmaceutica per il Mar Baltico)²⁷ costituisce una piattaforma per la cooperazione regionale al fine di ridurre i residui farmaceutici nel Mar Baltico. Sulla base di una serie di progetti transnazionali (p. es. trattamento avanzato delle acque reflue, gestione dei rifiuti e criteri in materia di appalti) la piattaforma consentirà lo sviluppo di politiche regionali ed europee sulla questione dell'impatto dei prodotti farmaceutici sull'ambiente.

Nella regione del Danubio, a Chisinau, in Moldavia, è stato istituito un centro per mettere a punto il sistema duale di formazione professionale²⁸ nel settore delle costruzioni sulla base di un partenariato pubblico-privato. La piattaforma per le strategie di specializzazione intelligente²⁹ sostiene lo sviluppo di strategie dell'innovazione in un progetto pilota che comprende la Serbia, il Montenegro, la Moldavia e l'Ucraina.

Per quanto riguarda la EUSAIR, nel quadro dell'anno del turismo UE-Cina e dell'anno europeo del patrimonio culturale 2018 si mira a contribuire allo sviluppo del turismo sostenibile. Il programma Interreg per la regione adriatica e ionica (ADRION) sostiene il progetto "ADRION 5 senses"³⁰ che mira a definire un marchio comune per la regione e a promuoverlo sui mercati mondiali.

Nel quadro della EUSALP sono stati avviati progetti quali "CirculAlps³¹" (che promuove l'innovazione, la sostenibilità e l'economia circolare nelle catene di valore dell'industria forestale in tutta la regione alpina) o AlpLinkBioECO³² (che connette le catene di valore della bioindustria in tutta la regione alpina).

²⁶ https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf.

²⁷ <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>.

²⁸ Che combina la formazione professionale, impartita dalle scuole, alla formazione pratica erogata dalle imprese.

²⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>.

³⁰ <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>.

³¹ <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>.

³² <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>.

Connettività

Sono state attuate interessanti attività riguardanti la connettività nell'ambito di tutte le strategie macroregionali.

Nel quadro della EUSBSR, il progetto "Baltic Link" concorre allo sviluppo delle autostrade del mare della rete TEN-T, grazie al sostegno del programma TEN-T e del fondo di coesione polacco. Tale progetto intende supplire alla mancanza di un collegamento nel quadro del trasporto merci tra la Svezia e la Polonia, e tra altri paesi.

Nell'ambito della EUSDR, nel quadro del progetto FAIRway33 sono state messe in servizio nuove navi per esplorazione. In particolare, sono iniziate attività di dragaggio nel tratto del Danubio al confine tra la Bulgaria e la Romania. Per la prima volta è stato elaborato un quadro d'insieme sui progetti strategici a breve termine relativi al trasporto via terra nella regione del Danubio, con il sostegno della Banca europea per gli investimenti.

L'esistenza di reti efficienti e sostenibili nel settore dell'energia e dei trasporti è un presupposto per lo sviluppo economico e sociale della macroregione adriatica e ionica. Nell'ambito della EUSAIR è stato stilato un elenco iniziale di progetti concernenti le reti nel settore dei trasporti e dell'energia con uno specifico valore aggiunto macroregionale.

Nel quadro della EUSALP è stato sviluppato un progetto sulle strategie logistiche per incrementare lo spostamento modale del trasporto merci dalla strada alle ferrovie ottimizzando i processi logistici (Alpine Spider).

3. Sfide

Capacità amministrativa

Lo studio COWI³⁴ mette in luce il persistere di alcune sfide ed elenca gli ostacoli all'attuazione efficace delle strategie macroregionali aventi un impatto negativo sulla cooperazione:

- cambiamenti a livello istituzionale e di organico;
- limitatezza delle risorse;
- disparità nel quadro della capacità economica, istituzionale e amministrativa;
- debolezza delle catene di attuazione tra i responsabili delle politiche e i principali responsabili dell'attuazione;
- rappresentanza e impegno insufficienti da parte di tutti i paesi partecipanti e
- mancanza di quadri di riferimento comuni.

Tuttavia lo studio individua anche determinati fattori trainanti che possono contribuire ad attuare le strategie macroregionali:

- strutture per la cooperazione preesistenti;
- presenza di leader;
- questioni tematiche comuni a tutti i paesi;
- attuazione del diritto dell'UE;
- obbligo di misure transnazionali concrete ecc.

Inoltre lo studio presenta un modello di sviluppo delle strategie macroregionali:

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>.

³⁴ Cfr. nota 6.

- fase I (istituzione di un sistema di governance delle strategie macroregionali, sviluppo delle capacità individuali dei principali responsabili dell'attuazione delle strategie macroregionali);
- fase II (la strategia macroregionale viene compresa dalle parti interessate esterne e comincia ad essere attuata, capacità istituzionale rafforzata) e
- fase III (maturità della strategia che fornisce misure e risultati tangibili).

Queste tre fasi possono fornire un quadro per lo sviluppo di un sistema di monitoraggio che contribuirà alla continuità del sostegno politico.

Governance

Un sistema di governance efficace richiede un equilibrio tra tre livelli di uguale importanza: ministri, coordinatori nazionali e coordinatori tematici.

Al fine di innalzare il loro profilo politico, le strategie macroregionali beneficerebbero della visibilità politica fornita dalle riunioni ministeriali e da una dichiarazione ministeriale in concomitanza con i forum annuali, come nel caso della EUSAIR.

La possibilità di ospitare riunioni ministeriali ai forum annuali della EUSBSR è stata discussa al forum annuale di Tallinn nel giugno del 2018.

La problematica principale nel quadro della EUSDR è la diminuzione dello slancio politico a livello nazionale, che ha determinato uno scarso livello di partecipazione ai gruppi direttivi di alcuni settori prioritari. Dato che la strategia è un processo a lungo termine, è vitale che siano continuamente fornite capacità e risorse per attuare la strategia e rafforzare i meccanismi di coordinamento nazionale. Inoltre è stato ampiamente riconosciuto che l'assenza, tra l'estate del 2017 e l'autunno del 2018, di un organismo comune interamente dedicato al sostegno della governance della EUSDR (il "Danube Strategy Point") ha ostacolato lo sviluppo armonioso e l'attuazione della strategia. Il nuovo "Strategy Point", ospitato congiuntamente da Austria e Romania, è ormai diventato operativo.

Nel quadro della EUSAIR, gli aspetti relativi alla governance dominano tuttora le discussioni alle riunioni del suo consiglio direttivo. Il divario tra l'impegno politico, così come espresso nelle dichiarazioni ministeriali, e il reale seguito dato, sia a livello amministrativo sia di attuazione, non è ancora stato colmato. Occorre rafforzare considerevolmente la titolarità della strategia da parte dei paesi partecipanti.

Nonostante la EUSALP stia diventando sempre più popolare, permane la sfida di motivare i membri dei gruppi d'azione e di fornire loro la necessaria capacità decisionale e competenza tecnica. I gruppi d'azione si appellano continuamente agli Stati e alle regioni per assicurarsi che essi siano adeguatamente rappresentati nelle riunioni dei gruppi d'azione, e fanno in modo che vi sia un migliore coordinamento all'interno del comitato esecutivo per garantire una direzione strategica efficace delle misure e un adeguato sostegno politico.

Il concetto di governance improntato alla pluralità delle parti interessate è ampiamente sostenuto in tutte le strategie macroregionali. Tuttavia una maggiore partecipazione da parte della società civile potrebbe rafforzare la dimensione "dal basso verso l'alto" delle strategie. L'ampia partecipazione del settore privato nei forum della EUSAIR (p. es. le sessioni tra aziende) è stata molto apprezzata e, se del caso, potrebbe essere replicata in altre strategie.

Programmazione politica

Nelle due strategie macroregionali più datate, la revisione dei piani d'azione avviata nel 2018 coincide favorevolmente con l'esercizio di programmazione dei fondi UE 2021-2027.

Cogliendo tale opportunità, è necessario compiere sforzi coordinati per massimizzare il valore aggiunto di questi processi, nonché per rafforzare la dimensione strategica delle strategie macroregionali.

Per quanto riguarda l'EUSBSR, il numero elevato di priorità costituisce un motivo di preoccupazione. I partner dovrebbero cogliere l'opportunità offerta dalla revisione del piano d'azione per verificare se tutte le priorità possiedano ancora una pertinenza macroregionale tale da giustificare la loro inclusione nella strategia.

Per quanto riguarda la EUSDR, occorre prendere in considerazione nella revisione del piano d'azione 2018-2019 la mancanza di titolarità politica. Il commissario responsabile delle politiche regionali ha colto l'occasione per ricordare tale impegno ai coordinatori della EUSDR in una riunione congiunta nel giugno 2018. Alcuni settori prioritari (p. es. trasporto interno o turismo) non hanno ancora prodotto progetti concreti. Nell'ambito dell'assegnazione dei settori prioritari si dovrebbe tenere in considerazione il fatto che certi paesi senza alcun ruolo di coordinamento desiderano acquisire un settore prioritario. Si dovrebbe anche affrontare la questione della capacità amministrativa, che necessita di una risposta appropriata a livello nazionale e regionale, principalmente nei riguardi dei paesi beneficiari dello strumento di assistenza preadesione (IPA) e dello strumento europeo di vicinato (ENI).

Gli Stati partner della EUSAIR hanno opinioni differenti circa le priorità riguardanti la cooperazione. Finora, hanno dato piuttosto risalto a progetti con un ristretto campo di applicazione nazionale, invece di considerare le strategie macroregionali come un quadro di riferimento per un cambiamento di natura politica in grado di creare processi specifici, reti interregionali e piattaforme collaborative. Un approccio differente permetterebbe a questi Stati di mettere a punto e pianificare misure più bilanciate dal punto di vista geografico, aventi di conseguenza un più forte valore aggiunto macroregionale. In termini più generali è necessario conformare le priorità della EUSAIR alle politiche nazionali, regionali e settoriali, nonché ai documenti e ai processi strategici (p. es. il processo di Berlino, la strategia per i Balcani occidentali, ecc.).

Attualmente non è necessario modificare il piano d'azione EUSALP, sebbene in alcuni gruppi d'azione siano state inizialmente intraprese azioni al di fuori del piano d'azione. Si necessita, invece, di una migliore attuazione, comunicazione, di un miglior trasferimento di risultati e di un maggior sviluppo delle competenze nell'ambito dei gruppi d'azione sulla base del piano di azione esistente, e si prevede di procedere a ulteriori sviluppi nei prossimi mesi.

Finanziamento

È probabile che sarà necessario affrontare ulteriori sfide prima di colmare il divario esistente tra le strategie macroregionali e le opportunità di finanziamento.

I programmi Interreg, nonostante gli importi di finanziamento limitati, hanno rivestito un ruolo significativo nel sostenere l'attuazione delle strategie. Tuttavia non è facile accedere a buona parte dei fondi UE, né a fonti nazionali e ad altre fonti per finanziare i progetti delle strategie. Ciò potrebbe spiegare l'assenza di impegno politico da parte di alcuni paesi e la mancanza di capacità dei partecipanti.

Si dovrebbe promuovere ulteriormente il dialogo tra le autorità dei programmi principali dell'UE e i principali responsabili dell'attuazione delle strategie macroregionali. In tale contesto, i ministeri responsabili del coordinamento dei fondi UE e delle strategie macroregionali nei paesi partecipanti possono rivestire un ruolo chiave.

La fase di preparazione della programmazione post 2020 offre un'opportunità unica per pianificare e 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 delle strategie macroregionali dovrebbe avere luogo sia all'interno dei paesi sia tra i paesi coinvolti in una strategia macroregionale. Decisioni e azioni concrete prese dai paesi a tal riguardo dimostrerebbero il loro interesse e l'impegno politico nei confronti delle strategie macroregionali.

Comunicazione

La visibilità della EUSAIR continua a risentire della mancanza di comunicazione, che potrebbe essere in parte superata con l'istituzione della piattaforma prevista per le parti interessate. Ciò accrescerebbe anche la partecipazione e la consapevolezza delle parti interessate subnazionali, le quali hanno attualmente un ruolo limitato nei processi macroregionali.

Anche la comunicazione nell'ambito della EUSALP rimane un problema. Nonostante siano stati messi a punto strumenti di comunicazione, sussiste la necessità di migliorarne l'aspetto tecnico e, in particolare, di potenziare la comunicazione dei contenuti. È urgentemente necessaria una strategia di comunicazione ben precisa, basata su messaggi politici concordati.

4. Prospettive per il futuro

La Commissione, nelle proposte avanzate sui regolamenti relativi alla politica di coesione dell'UE per il periodo post 2020, enfatizza l'importanza della cooperazione come elemento trasversale della politica di coesione, e invita gli Stati membri e le regioni a integrare meglio tale elemento nella fase successiva della pianificazione e programmazione delle politiche nazionali e regionali. Si tratta di un segnale positivo forte per coloro che sono già coinvolti nelle strategie macroregionali, che vengono invitati a riflettere in anticipo su come e per quali priorità fondamentali i programmi e le strategie macroregionali potrebbero garantire un sostegno reciproco.

Ciò affronterebbe la questione messa in luce dallo studio COWI, nel quale si afferma che il coordinamento con i programmi dei fondi SIE e dell'UE ripone aspettative elevate su tutte le parti coinvolte, e che finora questo coordinamento non è stato realizzato in modo soddisfacente. Vi è dunque un margine significativo di miglioramento nel periodo post 2020.

In questo contesto, e considerando il potenziale delle strategie macroregionali, la Commissione esorta i paesi interessati ad avviare immediatamente le azioni di seguito indicate.

1. I coordinatori tematici delle strategie dovrebbero valutare la situazione di ciascun settore strategico sulla base del modello di "sviluppo in tre fasi" presentato nello studio COWI, per identificare quali fattori trainanti potrebbero essere meglio utilizzati e, se del caso, quali ostacoli si devono superare. Laddove appropriato potrebbero quindi formulare raccomandazioni ai loro coordinatori nazionali per la risoluzione dei problemi identificati.
2. I principali responsabili dell'attuazione di ciascuna strategia macroregionale dovrebbero continuare a migliorare i loro meccanismi di governance con l'impegno e il sostegno dei ministri competenti. Dovrebbero ricercare sinergie e complementarità con le organizzazioni che già operano nella macroregione e dovrebbero consentire alle parti interessate regionali e locali di contribuire alle strategie macroregionali (p. es. attraverso una piattaforma per le parti interessate). Dovrebbero anche continuare a cercare di

monitorare meglio i progressi delle diverse aree tematiche e rafforzare la capacità degli attori coinvolti nell'attuazione delle strategie macroregionali.

3. Riguardo alla EUSBSR e alla EUSDR, i coordinatori tematici e nazionali dovrebbero considerare la revisione dei rispettivi piani d'azione come un'opportunità per selezionare le priorità fondamentali più pertinenti, con il più elevato valore aggiunto per l'UE, e per cui vale la pena mobilitare i fondi nazionali e dell'UE.
4. Per poter beneficiare del nuovo quadro legislativo che rafforzerà i legami tra i programmi principali, la cooperazione e le strategie macroregionali, nei processi di programmazione si dovrebbero prevedere le seguenti attività:
 - *a livello di ciascuna strategia macroregionale* - le autorità responsabili dei programmi UE nei paesi partecipanti dovrebbero coordinarsi strettamente tra loro sin dalle prime fasi dell'esercizio di programmazione 2021-2027. In particolare, per ciascuna strategia macroregionale, le autorità nazionali responsabili dei fondi UE dovrebbero convenire — in collaborazione con i coordinatori nazionali delle strategie macroregionali — di includere le priorità, le misure, i progetti e i meccanismi di governance principali a livello macroregionale nei rispettivi accordi di partenariato (Stati membri dell'UE) e nei documenti (quadro) di programmazione pluriennale (paesi terzi)³⁵;
 - *a livello di ciascun paese partecipante a una strategia macroregionale* - le priorità, le misure e i progetti concordati e inclusi negli accordi di partenariato o nei documenti (quadro) di programmazione pluriennale dovrebbero quindi essere sviluppati nei programmi UE pertinenti³⁶ in modo coordinato con gli altri paesi partecipanti. A tal fine, i coordinatori tematici e nazionali delle strategie macroregionali dovrebbero cercare di tessere relazioni di cooperazione più strette con le autorità di gestione dei programmi UE pertinenti (fondi SIE e/o IPA, a seconda dei casi) a livello nazionale, regionale e di cooperazione. Essi dovrebbero avviare un dialogo, identificare congiuntamente i futuri settori pertinenti nel quadro della cooperazione e garantire la partecipazione e il contributo dei principali responsabili dell'attuazione delle strategie macroregionali alla preparazione dei programmi 2021-2027.
5. Durante la fase di attuazione, le priorità, le misure e i progetti concordati dai responsabili dei programmi UE come pertinenti per le strategie macroregionali dovrebbero essere realizzati in modo coordinato e sincronizzato in tutti i paesi interessati dalle strategie macroregionali. A tal fine potrebbe essere necessaria l'assegnazione iniziale di fondi specifici da parte dei programmi UE in questione. Oltre a tali misure e progetti specifici, i programmi potrebbero anche sviluppare e applicare specifici criteri di selezione dei progetti per incoraggiare la concezione di progetti a sostegno delle priorità di una strategia macroregionale (p. es. stanziamenti di bilancio, inviti specifici a presentare progetti macroregionali, assegnazione di punti extra ai progetti che contribuiscono agli obiettivi e alle azioni macroregionali ecc.).

³⁵ La proposta per un tale coordinamento tempestivo tra le autorità responsabili dei programmi UE nell'ambito di una strategia macroregionale è stata avanzata per la prima volta dai ministri della EUSAIR nella "dichiarazione di Catania" adottata nel corso della riunione ministeriale tenutasi il 24 maggio 2018: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf.

³⁶ Per i paesi terzi, i "programmi" sono da intendersi anche come "piani d'azione".

5. Conclusioni

Questo è il momento della verità per i partner coinvolti nelle strategie macroregionali: la preparazione dei programmi per il periodo 2021-2027 fornisce loro un'opportunità unica per dimostrare e rafforzare l'impegno nei confronti delle priorità delle strategie macroregionali, in particolare integrandole nelle priorità dei programmi UE grazie agli strumenti forniti nell'ambito dei nuovi regolamenti proposti.

Le strategie macroregionali hanno ottenuto visibilità politica e hanno generato aspettative molto elevate. Tuttavia, senza un impulso politico congiunto a livello nazionale e regionale l'impegno degli attori in gioco, sebbene molto prezioso, non sarà sufficiente a garantire la sopravvivenza delle strategie macroregionali.

La volontà di cooperare e di lavorare congiuntamente verso il conseguimento di obiettivi comuni, nonché di svolgere insieme attività nell'ambito delle macroregioni deve provenire dai paesi partecipanti e dai partner, che sono invitati a rendere le strategie macroregionali l'obiettivo comune e centrale del loro programma politico.

L'attuale periodo di discussioni e negoziazioni riguardo al futuro quadro finanziario e legislativo e ai relativi programmi di sostegno fornisce ai paesi partecipanti e ai partner un'opportunità unica e imperdibile per confermare il loro impegno condiviso nei confronti delle priorità delle strategie macroregionali convenute di comune accordo. Ciò permetterebbe di ottimizzare il valore aggiunto delle strategie macroregionali, che potrebbero così realizzare appieno il loro potenziale.

Appendice: Mappa delle strategie macroregionali

