

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

e



LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA REGIONE ADRIATICO-IONICA E LA POLITICA ESTERA ITALIANA

**A cura di
Andrea Stocchiero**

Marzo 2014

Sommario

Indicazioni per il semestre di Presidenza italiana dell'UE sull'avviamento della Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica	4
I parte - La prospettiva della macroregione adriatico-ionica nella politica estera italiana	6
Executive Summary	6
1. La macroregione adriatico-ionica nella politica estera italiana	9
2. Perché una macroregione nell'area adriatico-ionica?	20
3. La necessità di affinare la strategia e darle una visione.....	27
4. Conclusioni	35
II parte - Il contesto geopolitico e strategico della macroregione adriatico-ionica	42
Executive Summary	42
5. Il senso geopolitico di una macroregione sospesa nell'arco di crisi Euro-Mediterraneo.....	45
6. Lo spazio adriatico-ionico: una precaria stabilità tra crisi interne ed esterne	47
7. La macroregione adriatico-ionica: uno strumento di connessione funzionale per l'Adriatico.....	50
8. Dai Balcani occidentali all'Europa adriatico-ionica.....	54
9. Quanto sono lontani gli anni Novanta? I Balcani tra macro-stabilità, micro-instabilità e la persistenza dei "peace spoilers"	61
10. L'area adriatico-ionica e la Multi-Europa. Tra integrazione dei Balcani e costruzione delle identità europee	66
11. Spunti decisionali per la macroregione adriatico-ionica.....	68

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.

Si ringraziano le diverse persone intervistate e che hanno partecipato alle due tavole rotonde di confronto sul tema del rapporto tra la strategia dell'Unione Europea per la Regione adriatico-ionica e la politica estera italiana, per le informazioni, le riflessioni e le critiche che hanno permesso di migliorare la ricerca. La prima tavola rotonda è stata realizzata a Roma nel dicembre 2013 (organizzata dall'ISTRID presso il Circolo Ufficiali dell'Esercito) e la seconda si è svolta il 25 febbraio presso il Ministero degli Affari Esteri, organizzata dal CeSPI in collaborazione con la UAP.

Uno speciale ringraziamento va al Cons. Andrea Vitolo del MAE per la scrupolosità e l'attenzione dedicata al nostro lavoro.

Indicazioni per il semestre di Presidenza italiana dell'UE sull'avviamento della Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica

La Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) è uno strumento coerente e importante per la politica estera italiana ai fini della stabilizzazione e della crescita di un'area che ha visto solo vent'anni fa le tragedie della pulizia etnica e di conflitti nazionalistici drammatici.

Attualmente lo spazio adriatico-ionico si trova compresso tra l'incompleta transizione dei paesi candidati, la crisi e il sopravvenuto rallentamento dell'attrazione europea e la contemporanea emersione di nuove instabilità in tutto lo spazio esterno all'Unione, e in particolare nel quadrante sud-orientale, dalla Siria all'Ucraina.

È da queste considerazioni geopolitiche di fondo che occorre partire, per avere consapevolezza che il senso essenziale della EUSAIR dovrebbe essere proprio quello di mettere in campo azioni per favorire la riconciliazione tra i popoli attraverso la creazione di un'Europa aperta e solidale, che sappia coniugare la presenza delle minoranze e l'appartenenza nazionale con quella transnazionale, fondata sui valori della dignità umana, dei diritti dell'uomo e di democrazie giuste e libere.

La EUSAIR può avere un ruolo nel rilanciare l'idea di un'Europa unita nelle diversità e solidale, che sappia andare oltre la crisi di questi anni. Una crisi che ha messo in discussione tanto l'unità interna, e in particolare tra Nord e Sud Europa, quanto la politica di allargamento verso i Balcani occidentali.

La sua rilevanza sarà legata alla possibilità di trovare una migliore coerenza tra politica macroeconomica europea, politica dell'allargamento e strategia di azione regionale. I vincoli dell'austerità, le fatiche dell'allargamento, e i limiti delle strategie regionali (no norme, no istituzioni, no fondi) possono rendere completamente inefficace la EUSAIR, nonostante tutte gli sforzi di messa in sinergia di programmi e risorse già esistenti.

Per questo è necessario che il valore aggiunto della strategia, e cioè l'impegno di coordinamento e di integrazione delle politiche settoriali tra Stati, Regioni, città e organizzazioni del settore privato e della società civile, a livello territoriale di area vasta, sia accompagnato e sostenuto da una politica dell'UE maggiormente orientata verso la riattivazione dello sviluppo umano e in particolare dell'inclusione sociale e delle minoranze. La regione adriatico-ionica soffre infatti di una progressiva marginalizzazione economica e sociale - la disoccupazione giovanile in diversi paesi e regioni è prossima al 50% - così come di una scarsa integrazione infrastrutturale, essendo tagliata fuori dai più importanti corridoi di trasporto europei.

EUSAIR si deve quindi caratterizzare per una nuova visione dello sviluppo che dovrebbe rispondere ai bisogni sociali e di cittadinanza effettiva di tutti e per tutti, e avere la sua radice nel concetto del capitale territoriale e nell'approccio *place-based*, che pone al centro la valorizzazione dei saperi, delle culture, delle specializzazioni locali, e un governo condiviso di beni comuni come il mare e i paesaggi, in un'area vasta transnazionale, aperta alle relazioni al suo interno e con l'esterno.

Questa visione legittima la creazione dell'EUSAIR di fronte alle crisi e ha bisogno della partecipazione attiva dei cittadini e dei territori, per rendere l'approccio meno tecnocratico e più vivo. L'avvio della strategia deve quindi prevedere un maggiore coinvolgimento delle diverse organizzazioni della società civile, attraverso misure appropriate, così come meccanismi volti a misurare l'efficacia delle azioni e a rendere conto in modo trasparente di quanto raggiunto.

La EUSAIR può avere anche un'ambizione strategica geopolitica, assumendosi il compito di creare un nuovo processo di regionalizzazione dell'area Sud orientale dell'Europa per la sua crescita e integrazione, europea e internazionale, in cooperazione con i poteri regionali e globali (Turchia e Russia), in modo da prevenire conflitti come quello attualmente in corso in Ucraina e gestire l'arco di crisi Sud europeo.

Questa regionalizzazione ha un'importante dimensione interna ed esterna. Dimensione interna perché disegna una Unione che tende ad un'integrazione differenziata per cerchi concentrici attorno al cuore competitivo europeo, una integrazione per anelli olimpici che valorizza le diversità delle aree regionali periferiche, da quella baltica a quella dell'Adriatico-Ionio, secondo una idea di multi-Europa. Dimensione esterna perché questa area per crescere deve cooperare strettamente con tutta la regione Sud orientale, dal Danubio verso il Mar Nero, la Turchia e il Medio Oriente. Essa può quindi rappresentare anche uno strumento per prevenire e contrastare derive conflittuali come quella in corso in Ucraina, o come quella di Cipro.

Una regionalizzazione aperta che può avere un significato per il Mediterraneo, dove gli attuali schemi dell'Unione per il Mediterraneo e della Politica del vicinato mostrano debolezze e afasie. In questo senso è possibile rilanciare un dialogo centrato su aree geopolitiche più appropriate, evitando da un lato schemi troppo generali e diluiti e dall'altro una differenziazione che porti a rapporti bilaterali incapaci di affrontare questioni transnazionali. La regionalizzazione adriatico-ionica può infatti essere replicata nell'area del Mediterraneo orientale e in quello occidentale.

Il governo italiano, il Ministero affari esteri con quello per lo sviluppo economico, e le Regioni hanno avuto un ruolo essenziale nella promozione della strategia, attraverso l'Iniziativa Adriatico Ionica e il Comitato delle Regioni. Inevitabilmente l'Italia rappresenta il polo gravitazionale dell'area. Il semestre italiano di Presidenza dell'UE vedrà il Consiglio Europeo approvare la strategia con il piano di azione. Ritournerà quindi soprattutto all'Italia il compito di realizzarla in stretto coordinamento con tutti i partner dell'area, passando dall'ambizione alla prova dei fatti.

Ulteriori e più precise indicazioni sono presentate negli executive summaries e nelle conclusioni delle due analisi.

I parte - La prospettiva della macroregione adriatico-ionica nella politica estera italiana

Di Andrea Stocchiero (CeSPI)

Executive Summary

La politica estera italiana è strettamente innestata nella politica europea dell'allargamento, che però, a causa dell'attuale crisi finanziaria, sta subendo un effetto di introversione che rallenta il processo di integrazione dei paesi dei Balcani occidentali. La prospettiva della strategia dell'UE per la macroregione adriatico-ionica rischia di venire fagocitata dalla crisi, se non riesce a rappresentare uno strumento significativo per il rilancio delle relazioni e delle economie dell'area. La sua rilevanza si deve misurare su obiettivi politici di primaria importanza in questo periodo di crisi. La strategia macroregionale può trovare più legittimità e sostegno politico se saprà contribuire a creare occupazione e inclusione sociale, con particolare attenzione alle minoranze e ai migranti, dando così sostanza ad una maggiore democrazia locale ed europea.

La strategia macroregionale non può non essere coerente con il lancio di politiche macroeconomiche volte a riattivare la domanda, i consumi e gli investimenti in un'area come quella adriatico-ionica, che vive una diffusa depressione e marginalizzazione. Si vedano le recenti dimostrazioni e incendi in Bosnia contro la disoccupazione, l'inerzia politica e la corruzione.

Questa situazione è resa ancor più difficile dalle caratteristiche di asimmetria istituzionale e multi-livello tra i paesi e gli attori della macroregione, e dal vincolo dei 3 No delle strategie macroregionali (No normative, No istituzioni, No fondi). La pretesa che sia solo la volontà politica e un forte richiamo ad una maggiore efficienza ed efficacia delle amministrazioni a stimolare e muovere un sistema complesso come una strategia macroregionale, si scontra con una realtà fatta di debolezze, che rischia di mettere a repentaglio qualsiasi prospettiva di successo.

D'altra parte non è vero che non ci sia una forma di istituzionalizzazione: sebbene non si creino amministrazioni ad hoc, è indubbio che il sistema di coordinamento delle macroregioni rappresenti una specie di *soft institution*, che implica un investimento di risorse. La strategia deve quindi prevedere un importante investimento istituzionale e sociale nel coordinamento transnazionale. L'assistenza tecnica istituzionale dovrebbe comprendere non solo le amministrazioni ma anche le organizzazioni funzionali, sussidiarie, e la società civile, interlocutrici essenziali per qualsiasi politica di sviluppo in una società complessa. Altrimenti si rischia una macroregione a velocità diverse, in un'area che è già catturata da dinamiche divisive. È quindi necessaria una misura di empowerment di comunità locali aperte.

Da queste considerazioni di fondo e dai risultati dell'analisi condotta emergono alcune indicazioni per il semestre della Presidenza italiana dell'UE, con riferimento alla politica estera e al ruolo della macroregione nell'area dei Balcani occidentali.

A) Coerenza di obiettivi e visione regionale aperta

1. Innanzitutto risulta indispensabile un ancoraggio della strategia macroregionale in un quadro coerente di politiche macroeconomiche orientate verso obiettivi di crescita e sviluppo sociale. La questione è innanzitutto politica: la macroregione deve essere uno strumento effettivo per il benessere dei cittadini, per rispondere ai bisogni sociali e alla domanda di democrazia. La macroregione ha senso se esiste una forte volontà politica che si esprime in modo coerente

nell'integrazione dei diversi strumenti a disposizione, e soprattutto nel quadro di una politica di sviluppo, oltre l'austerità, rilanciando un messaggio europeo di solidarietà e cooperazione tra i territori. Il rigore nella tenuta dei conti macroeconomici non può andare a danno dei cittadini più deboli e a rischio di esclusione, ma piuttosto caratterizzare in termini di trasparenza e responsabilità una crescita degli investimenti sociali e per l'ambiente. Investimenti che possono transitare anche attraverso la strategia macroregionale.

2. La visione dovrebbe rispondere ai bisogni sociali e di cittadinanza effettiva di tutti e per tutti, con particolare attenzione alle minoranze, e avere la sua radice nel concetto del capitale territoriale e nell'approccio *place-based*, che pone al centro la valorizzazione dei saperi, delle culture, delle specializzazioni locali, e un governo condiviso di beni comuni come il mare e i paesaggi, in un'area vasta transnazionale, aperta alle relazioni al suo interno e con l'esterno. Una visione della macroregione aperta al governo delle connessioni sia materiali che immateriali, dei flussi di merci, di capitali e soprattutto di persone, comprese le migrazioni.
3. Allo stesso modo, è importante lavorare per una macroregione aperta, legata e connessa alle altre aree, contribuendo ad un'integrazione europea unita dalle diversità. Un ossimoro che in termini geopolitici si può concretizzare in un'Europa policentrica, che al disegno di una integrazione differenziata per centri concentrici ne affianca uno ad anelli olimpici, dove le periferie vengono valorizzate di più e quindi meglio integrate, secondo il principio della coesione territoriale.

Il consolidamento degli anelli olimpici consente inoltre di creare un processo di regionalizzazione dell'Europa Sud orientale, potenzialmente aperto ai paesi dell'area per ora non inclusi nella macro-regione come il Kosovo e la Macedonia, con un rapporto cooperativo verso altri poteri regionali come la Turchia e la Russia, e verso l'area caucasica. La macroregione adriatico-ionica può rappresentare uno strumento aperto al dialogo e al rapporto con la Turchia su questioni funzionali al reciproco sviluppo, così come verso il Medio Oriente, attraverso il prolungamento dei corridoi di trasporto o affrontando la questione della governance dei flussi migratori e la necessità della protezione umanitaria.

Si pone a questo proposito la questione sul ruolo che può avere la macroregione adriatico-ionica nel Mediterraneo. La complessità dell'area richiede un approccio sempre più differenziato e flessibile, che consenta di cercare di intraprendere un nuovo percorso di regionalizzazione aperta. In questo senso la macroregione adriatico-ionica può rappresentare una nuova componente sub-regionale che può contribuire all'integrazione mediterranea; a cui si potrebbe aggiungere il tentativo di creazione di una macroregione del Mediterraneo occidentale ancorata ai paesi della sponda europea ma aperta alla partecipazione del Sud, ricostruendo così un percorso di ricomposizione di una geopolitica nell'area, così frastagliata, frammentata e tormentata.

B) Spazio politico, partecipazione, organizzazione e risorse

4. La costruzione della visione ha bisogno di uno spazio di confronto politico intergovernativo e interparlamentare importante che si deve caratterizzare anche per un approccio multilivello, e questo può essere utilmente fornito dalla IAI. La IAI già funziona in collegamento con i Forum delle città e delle Camere di commercio così come con la rete delle università, a cui dovrebbe affiancarsi anche una rappresentanza delle organizzazioni della società civile. La IAI potrebbe dunque offrirsi come spazio di dialogo politico di alto livello, aperto alle diverse rappresentanze, non solo governative, per monitorare il contributo politico della macroregione allo sviluppo dell'area e all'integrazione europea, e fissarne gli indirizzi principali. Altro ruolo politico che può esercitare la IAI è quello di favorire il dialogo con le altre aree vaste vicine (in particolare con la macroregione danubiana e verso Nord con quella baltica, anche attraverso

l'InCE), per la creazione di corridoi di connessione e di iniziative congiunte, favorendo così l'integrazione europea.

5. La volontà politica così costruita va tradotta in una organizzazione con una capacità istituzionale effettiva. Occorre formare una governance efficiente, dei coordinamenti efficaci, una comunicazione adeguata, per mobilitare le competenze e risorse necessarie a sostenere le iniziative strategiche. Va rafforzato il sostegno e l'accompagnamento ai partner dei Balcani occidentali, ai partner istituzionali e della società civile sui diversi livelli e per le diverse priorità. L'esperienza baltica indica la necessità di creare organismi di coordinamento nazionali a supporto dei focal point e dei coordinatori delle aree prioritarie e delle azioni orizzontali, e di dotarsi di una “*seed money facility*” per sostenere l'elaborazione di progetti *flagship*. A questo proposito si potrebbe verificare la possibilità di un supporto importante da parte della costituenda Agenzia per la coesione territoriale.

Con la redazione del piano di azione della macroregione, occorrerà negoziare e avviare la costituzione dei coordinatori di aree prioritarie e di azioni orizzontali, assicurando la presenza equilibrata dei diversi paesi e dei diversi livelli. Ciò implica per l'Italia non solo la scelta delle priorità e delle azioni su cui ambire alla leadership, ma anche la disponibilità a sostenere gli altri coordinatori. Sarà inoltre necessario identificare ed avviare subito dei progetti concreti che diano visibilità e che siano di sicura efficacia. In tal senso vi è la grande opportunità di poter incrociare i nuovi programmi europei, come Erasmus Plus; Horizon 2020; Cosme ed altri.

La capacità istituzionale e dei partner sociali va inoltre accompagnata da una capacità di lettura, analisi, e quindi raccolta di dati e informazioni focalizzata sui capitali territoriali, in modo comparabile. La macroregione dovrebbe dotarsi di uno strumento statistico per superare le asimmetrie informative e offrire dati reali per il dibattito politico e per la valutazione delle iniziative.

6. La volontà politica è indispensabile per impegnare risorse. Un primo test a livello italiano risulterà da quante risorse saranno dedicate alla macroregione nell'accordo di partenariato con la Commissione, nei PON e nei POR, così come dalle risorse nazionali e regionali. La credibilità della strategia dipenderà dalla sua integrazione nei fondi strutturali 2014-2020, dal coordinamento con le risorse del programma transfrontaliero IPA Adriatico, così come dagli altri programmi che insistono sull'area, dal legame con i fondi di IPA II e con le programmazioni nazionali dei paesi balcanici, ancorché vincolate agli equilibri macroeconomici. Il potere trasformativo della strategia macroregionale si fonda sul suo *mainstreaming* nelle politiche settoriali e nei diversi fondi. Ma non solo: la macroregione si deve confrontare anche con risorse extra europee. Nell'area vi sono infatti importanti programmi di finanziamento multilaterale che si possono aggiungere alle risorse interne.

1. La macroregione adriatico-ionica nella politica estera italiana

Fin dagli anni Novanta, a seguito della dissoluzione della Jugoslavia e del conflitto civile e militare, l'Italia è stata coinvolta profondamente nei rapporti con i Balcani occidentali. La politica estera italiana ha avuto un ruolo importante nel contribuire al dispiegamento dell'iniziativa della comunità internazionale e dell'Unione Europea nell'area. Si sono susseguiti interventi di carattere umanitario con la partecipazione di centinaia di associazioni della società civile, grazie anche al coordinamento e alle operazioni guidate dal governo italiano (da Alba a Pellicano), a cui è seguita una nuova fase volta allo sviluppo di relazioni economiche e istituzionali nel quadro del processo di allargamento dell'UE.

Il lancio dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) a livello politico-diplomatico nel 2000 e la legge 84 del 2001 (84/01) hanno sancito il passaggio dalla fase dell'emergenza a quello dello sviluppo di una politica estera, di cooperazione e internazionalizzazione, tesa a favorire il processo di integrazione dei diversi paesi balcanici nell'Unione Europea, in modo da garantire stabilità e crescita a tutta l'area. La IAI ha aperto diversi tavoli di confronto per individuare possibili soluzioni alle varie questioni attinenti alla sicurezza e all'integrazione, mentre la legge 84/01 ha consentito di strutturare numerose attività di cooperazione nel campo sociale ed economico, mobilitando diversi attori istituzionali, privati e del Terzo settore. Contemporaneamente è continuata la tradizionale cooperazione allo sviluppo italiana nell'area (legge 49/87), con progetti rilevanti a livello infrastrutturale (soprattutto in Albania), di sostegno alle piccole e medie imprese, ai bisogni sociali e al rafforzamento istituzionale dei paesi partner¹.

Sebbene dal 2005 si riscontri una progressiva riduzione dell'impegno italiano diretto, dovuto ai vincoli di bilancio e alle difficoltà di integrazione dei partner (continue tensioni sociali e politiche "a bassa intensità", rigurgito dei partiti nazionalisti), l'Iniziativa ha cercato un maggiore coordinamento e integrazione con le attività e le risorse dell'Unione Europea nell'area, in particolare con lo strumento di Pre-Adesione (IPA).

D'altro canto, anche per effetto dell'impegno precedente sono cresciute le relazioni "dal basso", a livello di aziende, autorità locali, università, Camere di commercio, organismi della società civile, cooperativismo sociale. Ciò ha portato l'Italia a diventare, assieme alla Germania, il primo partner economico per i paesi dell'area balcanica. Sono state costituite reti e piattaforme di cooperazione; vi sono forti interessi di investimento nelle infrastrutture energetiche; si sono moltiplicati i progetti di cooperazione territoriale, in particolare i progetti di cooperazione transfrontaliera sostenuti dal programma IPA dell'UE.

Così nel 2010 i Ministeri degli Esteri degli otto paesi dell'area hanno proposto al Consiglio Europeo la costituzione di una strategia per la macroregione adriatico-ionica, sulla scia di quella baltica e quella danubiana. La strategia dell'UE per la costituzione di una macroregione in quest'area può infatti rappresentare uno strumento rilevante per mettere in sinergia risorse sempre più scarse a tutti i livelli, in un piano integrato focalizzato su alcune priorità comuni. Il Ministero degli Affari Esteri italiano si è speso molto per questa iniziativa, raccogliendo il consenso di tutti i paesi dell'area. Si è così giunti, nel Consiglio Europeo del dicembre 2012, alla decisione di approntare la strategia macroregionale per il 2014, quando all'Italia spetterà il semestre di Presidenza dell'Unione.

Questo processo si scontra però con la crisi europea che ha portato ad una maggiore introversione politica, a un "affaticamento" del processo di allargamento europeo, ad una riduzione dell'incentivo

¹ Si veda: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/Europa.asp>

all'integrazione dei paesi dei Balcani occidentali, anche se la recente adesione della Croazia segna un passaggio positivo.

In questo quadro è importante chiedersi che ruolo può giocare la strategia della macroregione adriatica-ionica nella politica estera italiana. Quali sono i limiti e le opportunità; quale visione di geopolitica e di sviluppo la può sostenere e quali quindi le raccomandazioni per il semestre della Presidenza italiana dell'UE.

1.1. Obiettivi e strumenti della politica estera italiana nei Balcani occidentali

Come già accennato, la politica estera italiana nell'area è strettamente legata a quella per l'integrazione europea, politica, economica e sociale. Le relazioni cercano di favorire la convergenza delle politiche nazionali su principi comuni, avendo come riferimento i criteri di Copenhagen per l'adesione all'UE e sostenendo quindi i processi democratici, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la transizione e il rafforzamento del libero mercato. A tal fine l'Italia sostiene, oltre alle relazioni bilaterali, le diverse iniziative di cooperazione regionale orientate sempre all'integrazione europea e all'adesione alla NATO, le missioni internazionali per la stabilizzazione, lo stato di diritto e la pacificazione tra le parti in Kosovo e Bosnia-Erzegovina.

A proposito di cooperazione regionale orientata all'Europa, recentemente è stata concordata la partecipazione dei paesi dell'area alla Strategia 2020, definendo una agenda specifica per il Sud Est Europa (SEE). L'esercizio è portato avanti dal Consiglio di Cooperazione Regionale. Gli obiettivi della Strategia 2020 dell'UE per una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva sono stati adeguati al contesto. A questi ne sono stati aggiunti altri due che si riferiscono alla governance e all'integrazione regionale, proprio in considerazione del bisogno di rafforzamento delle capacità locali, di creare un ambiente propizio al mercato, di favorire i flussi commerciali, di investimento, di mobilità delle persone tra i paesi dell'area. I problemi principali sono relativi alla mobilitazione di un reale impegno politico da parte dei paesi della SEE e di meccanismi di governance appropriati e capaci di articolare la strategia a livello nazionale. È interessante notare come la prima bozza della strategia sia stata lanciata con lo slogan della creazione di un milione di posti di lavoro per suscitare l'attenzione e mobilitare l'impegno politico dei governi nazionali².

Nel quadro dell'obiettivo generale della politica estera italiana per l'integrazione europea dell'area, si definiscono poi diversi obiettivi specifici a seconda dei contesti, come: il sostegno alla normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo, la riconciliazione regionale con l'Albania, il ridimensionamento del ruolo internazionale, e quindi dell'impegno italiano, in Bosnia-Erzegovina e il parallelo rafforzamento della prospettiva europea di questo paese, l'appoggio alle riforme in Montenegro.

A livello tematico si individuano alcune priorità come quella in particolare degli approvvigionamenti energetici, la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, la creazione di un *hub* in Montenegro, a cui si è aggiunto recentemente l'avvio del gasdotto TAP (*Trans-Adriatic pipeline*). Accanto a questi obiettivi specifici ve ne sono altri di carattere tradizionale e che riguardano il rafforzamento dell'interscambio commerciale e degli investimenti, con la disposizione di linee di credito di sostegno. Infine, si evidenzia l'importanza di continuare a contribuire al consolidamento democratico e alla pacificazione, con particolare riguardo al ruolo delle minoranze

² "RCC to present South East Europe 2020 strategy for creating 1 million jobs in the region": <http://www.rcc.int/press/0/222/rcc-to-present-south-east-europe-2020-strategy-for-creating-1-million-jobs-in-the-region>.

tra cui quella italiana. A questo si aggiunge anche il riferimento all'opportunità di rafforzare il coordinamento con le azioni esterne delle Regioni italiane.

Tra gli strumenti principali emerge a livello politico il ruolo della IAI, nata allo scopo di sostenere la cooperazione nell'area, la stabilità economica e politica, contrastare la sua periferizzazione³, e favorire l'integrazione nell'UE. La IAI è una struttura intergovernativa che sostiene anche il dialogo interparlamentare e il rapporto con reti di città (il Forum delle città adriatico-ioniche), di Camere di commercio (il Forum delle Camere di commercio adriatico-ioniche) e di università (UniAdrion). Negli ultimi anni si è dedicata in particolare a favorire la cooperazione in alcuni settori: piccole e medie imprese; turismo; sviluppo rurale; cultura e cooperazione inter-universitaria; ambiente e protezione degli incendi. Il ruolo della IAI è inoltre importante per il collegamento con altre iniziative di cooperazione di area vasta come l'Iniziativa Centro Europea (InCE), il Consiglio di Cooperazione Regionale e il processo di cooperazione del Danubio. La IAI, grazie alla promozione esercitata dal governo italiano, è stata decisiva nel raccogliere il consenso dei paesi dell'area a favore della macroregione adriatico-ionica⁴.

A livello normativo due leggi sono di particolare interesse. La prima è la legge 84/01 specificamente rivolta alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani occidentali, che ha avuto un importante ruolo nei primi anni 2000 e che però è inattuata dal 2005 a causa dell'assenza di risorse. Questa legge è stata rilevante perché ha cercato di promuovere un approccio di sistema, integrato, tra le diverse istituzioni e attori⁵. La seconda legge è quella tradizionale di cooperazione allo sviluppo (49/87) che, dopo aver giocato un ruolo importante per favorire la transizione economica e sociale dei paesi dell'area, ha però l'esigenza di orientarsi verso i paesi più poveri indicati dalla comunità internazionale, in particolare quelli africani, anche per concentrare le poche risorse a disposizione. E infatti, nell'ultima programmazione per il 2013-2015, è rimasta solo l'Albania come paese prioritario dell'area di nostro interesse.

Il riferimento europeo e al processo di allargamento è costante e imprescindibile nella politica estera italiana nell'area e, con l'attuale crisi finanziaria che investe il paese, è anche concretamente una scelta obbligata. Ciò significa rafforzare l'impegno politico e diplomatico italiano per poter esercitare un maggiore peso in sede europea, nel Consiglio, nel Parlamento, in Commissione, con riferimento ai principali strumenti della politica di allargamento - gli accordi associazione, IPA - e su innovazioni come le strategie macroregionali che, anche se nate nel quadro della politica regionale, hanno un crescente ruolo di politica estera.

D'altra parte l'Europa è in una crisi i cui effetti sono diffusi soprattutto nell'area mediterranea (in primis in Grecia e Cipro, in Spagna ma anche in Italia, Slovenia, e ora Croazia) e mettono in difficoltà non solo l'Eurozona ma il processo di convergenza e il fondamento dell'idea europea, della sua unione, cooperazione e solidarietà. La crisi, da finanziaria, si è trasformata in crisi economica, sociale e democratica. La messa in discussione dei valori sociali dell'UE coinvolge inevitabilmente la sua azione esterna e quindi il rapporto anche con i paesi dell'allargamento e del

³ A proposito della periferizzazione, Bechev considera i Balcani occidentali come periferia della periferia dell'Unione Europea: D. Bechev, "The periphery of the periphery: the Western Balkans and the Euro crisis", *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, ECFR/60, August 2012. Mentre Barlett qualifica l'area come super periferia: W. Bartlett, "Economic Development in the European super-periphery: evidence from the Western Balkans", *Economic Annals*, Volume LIV, No. 181, April-June 2009.

⁴ Si vedano per la IAI: http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/IAI.htm e <http://www.aai-ps.org/>; e per ICE: http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/INCE.htm e <http://www.cei.int/>

⁵ A. Stocchiero (a cura di), "Partenariati territoriali Italia-Balcani. Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art.7 della legge 84/01 - Linea MAE", Ministero Affari Esteri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Marche, OICS e CeSPI, 2007: <http://www.cespi.it/Balcani-L81-04/balcani%20ITA.pdf>.

vicinato⁶. L'UE esercita ancora un potere di attrazione? L'allargamento dell'Unione ha un percorso condiviso anche se lento? La politica estera italiana è opportuno che mantenga il suo ancoraggio a questo processo? La recente adesione della Croazia, l'avvio dei negoziati di adesione con il Montenegro e poi con la Serbia, a seguito della relativa normalizzazione dei suoi rapporti con il Kosovo, rappresentano dei segnali positivi. Ma le prospettive di un effettivo allargamento entro il 2020 sono più incerte.

Il processo di allargamento sarà sicuramente rallentato dalla maggiore fatica⁷ generata dalla crisi e da un irrigidimento di alcuni paesi membri. Significativo in tal senso è il voto contrario alla concessione dello status di paese candidato all'Albania da parte del parlamento olandese⁸ e la richiesta del governo britannico di imporre un nuovo meccanismo di controllo all'adesione con riferimento alla questione della mobilità delle persone⁹. La crisi porta a un più elevato grado di confronto e potenziale divisione tra gli Stati membri, non solo nella politica interna ma anche in quella estera. Inoltre, una maggiore attenzione e rigidità rispetto al soddisfacimento dei criteri di Copenhagen e degli standard relativi aumenta le difficoltà di assorbimento dei paesi dei Balcani occidentali.

Il ridotto potenziale di attrazione può derivare dal maggiore peso di competitori esterni nell'area in questione. Oltre ad una crescente influenza della Turchia, che però mostra alcuni segnali di indebolimento dopo una forse eccessiva sopravvalutazione della sua forza, è da monitorare la posizione della Russia che ha un tradizionale rapporto privilegiato con la Serbia.

Più a fondo, però, è la crisi di una visione politica e di una speranza europea che può allontanare i paesi di quest'area dall'adesione. Ecco allora che recuperare e riattivare il senso politico profondo del processo di europeizzazione che poggia sulla condivisione di un destino comune di pace e rispetto dei diritti umani, di crescita democratica, civile e sociale, di solidarietà e cooperazione, è l'azione decisiva per mantenere unita l'Unione e aprirla con più convinzione ai paesi in via di adesione. Questo proprio nel 2014, a cent'anni dalla grande guerra. In tal senso può avere un significato essenziale il ricordo del dramma e la celebrazione del centenario della prima guerra mondiale, per affrontare "memorie fratturate" che possono strumentalmente essere utilizzate per sobillare divisioni nazionalistiche¹⁰, e per rilanciare il progetto europeo¹¹.

⁶ Si veda ad esempio: J.-F. Drevet, "What borders for the EU: What Relations with a Variable Geometry Neighbourhood?", *Notre Europe, Policy Paper 97*, September 2013; e G. Grevi e D. Keohane (a cura di), *Challenges for European Foreign Policy in 2014. The EU's Extended Neighbourhood*, FRIDE, 2014.

⁷ P. Ritsa, "The impact of the economic crisis on the Western Balkans and their EU accession prospects", *EUI working papers*, RSCAS 2012/64, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2012. Per una descrizione dei problemi dell'allargamento si vedano tra i rapporti di ricerca realizzati dal CeSPI per il programma SeeNet: "An overview on governance for local development in SeeNet territories", First research report, CeSPI, November 2010 (<http://www.cespi.it/SEENET/introduzione.pdf>); "The Euro-Crisis, the Western Balkans and enlargement perspectives", Fourth research report, CeSPI, March 2013 (http://www.cespi.it/SEENET/SeeNet%204/1%20cespi%204rep_1_.pdf)

⁸ Si veda <http://www.euractiv.com/enlargement/netherlands-vetoes-albania-eu-ca-news-532360#comments>

⁹ <http://www.euractiv.com/enlargement/uk-longer-strongest-advocate-eu-news-532554>

¹⁰ Si veda <http://www.euractiv.com/general/centenary-great-war-stirs-bad-me-news-532574>

¹¹ A questo proposito nei seminari tenutisi per la realizzazione di questo lavoro, sono emerse da parte dei partecipanti due posizioni diverse: vi è chi vede nelle celebrazioni della memoria della grande guerra l'opportunità di affrontare la questione dei nazionalismi mostrando l'ideale europeo quale processo di superamento dei conflitti, così come già avvenuto dopo la seconda guerra mondiale; altri invece temono che l'evocazione della memoria sia un argomento politico troppo sensibile alle strumentalizzazioni dei movimenti e partiti che hanno interesse a fomentare l'opinione pubblica, e che inevitabilmente avrebbero il sopravvento.

1.2. La macroregione adriatico-ionica, il valore aggiunto e la sua diversità geopolitica

A favore di un contemporaneo approfondimento e allargamento del processo di integrazione europeo vanno le nuove strategie delle macroregioni dell'UE, a partire da quella baltica avviata nel 2010, per passare a quella del Danubio nel 2012 e arrivare a quella adriatico-ionica del 2014¹².

Come già in parte si è anticipato come la creazione della strategia della Regione adriatico-ionica (EUSAIR) sia stata segnata dalla forte volontà politica italiana, il che significa avere consapevolezza che l'Italia si gioca una buona dose di credibilità a livello europeo. La macroregione, una volta creata, dovrà effettivamente funzionare. In diversi incontri si è rivendicato il merito del Governo italiano nell'aver convinto una recalcitrante Commissione Europea a considerare con maggiore attenzione l'opportunità e necessità di costruire una strategia per l'area in questione. I passi decisivi verso la sua creazione sono stati: la Dichiarazione del Consiglio Adriatico-Ionico del maggio 2010, a favore dell'adozione della strategia UE macroregionale; la decisione del Consiglio Europeo del 24 giugno del 2011 secondo cui i *"Member states are invited to continue to work in cooperation with the Commission on possible future macro-regional strategies, in particular as regards the Adriatic and Ionian region"*; e la decisione del Consiglio Europeo del 14 dicembre 2012 che: *"... looks forward to the presentation by the Commission of a new EU Strategy for the Adriatic Ionian region before the end of 2014"*. Infine, decisiva sarà la decisione auspicata del Consiglio Europeo durante il secondo semestre 2014 di Presidenza italiana dell'UE a favore dell'adozione della strategia che verrà presentata dalla Commissione. Nel box seguente è elencato con dettaglio il percorso diplomatico di creazione della macroregione.

Box: il percorso diplomatico della creazione della macroregione¹³

28 aprile 2012, Bruxelles: incontri del Sottosegretario agli Affari Esteri pro tempore, Marta Dassù, con i Commissari agli Affari Marittimi e Pesca, Damanaki, all'Allargamento, Fule, e con il Capo di Gabinetto del Commissario per le Politiche regionali, Hahn, Hubert Gambs

24 aprile 2012, Sarajevo: incontro del Sottosegretario agli Affari Esteri pro tempore, Marta Dassù, con il Commissario all'Allargamento, Fule.

30 aprile 2012, Belgrado: riunione dei Ministri degli Affari Esteri dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (per l'Italia, Sottosegretario agli Affari Esteri pro tempore, Marta Dassù) e approvazione della Dichiarazione di sostegno alla Strategia adriatico-ionica;

13 giugno 2012, Trieste, partecipazione dei Vice Ministri degli Esteri di Italia, Slovenia, Croazia, al Workshop organizzato dalla Commissione Europea-DG MARE sulla Strategia adriatico-ionica.

23 luglio 2012, Bruxelles, incontro del Ministro degli Affari Esteri pro tempore, Giulio Terzi, col Commissario Hahn, insieme ai Ministri degli Affari Esteri di Grecia, Slovenia, Croazia.

10 ottobre 2012, Bruxelles, partecipazione del Vice Ministro Dassù e dei suoi omologhi degli altri Paesi aderenti alla Strategia, nonché del Commissario agli Affari Marittimi e alla Pesca, Maria Damanaki, agli "Open Days" organizzati da DG REGIO e Regioni dei Paesi UE.

19 novembre 2012, Bruxelles, Riunione del Commissario Hahn con i Ministri degli Affari Esteri degli otto Paesi aderenti alla Strategia (per l'Italia, Ministro e Vice Ministro pro tempore Giulio Terzi e Marta Dassù).

¹² La prossima macroregione sarà molto probabilmente quella della Regione Alpina, considerato che il Consiglio Europeo di dicembre 2013 ha dato mandato alla Commissione di elaborarne la strategia per il giugno 2015. D'altra parte il percorso per la creazione della macroregione ha un precedente di oltre 20 anni, quando nel 1990 sette regioni italiane crearono una comunità di lavoro con le autorità locali dei paesi dell'Adriatico centrale e meridionale. Questo per significare come a livello sub-nazionale si sia formata subito dopo il crollo del muro di Berlino la consapevolezza dell'apertura di un nuovo spazio di cooperazione transnazionale.

¹³ Si ringrazia per le informazioni il Cons. Andrea Vitolo del Ministero Affari Esteri italiano.

14 dicembre 2012, Bruxelles, Consiglio Europeo che ha conferito il mandato alla Commissione Europea per la preparazione della Strategia e del Piano d'Azione.

27 maggio 2013, Bruxelles, Riunione dei Ministri degli Esteri dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (per l'Italia, Vice Ministro pro tempore Marta Dassù) e approvazione della Dichiarazione di sostegno alla Strategia adriatico-ionica.

14 ottobre 2013, Ancona, partecipazione del Vice Ministro agli Affari Esteri, Marta Dassù, alla Conferenza di apertura della consultazione degli stakeholders sul pilastro 2 "Connecting the Region".

6 febbraio 2014, Atene, incontro del Vice Ministro agli Affari Esteri pro-tempore, Marta Dassù, con i Commissari Hahn e Damanaki; Riunione dei Ministri degli Esteri dell'Iniziativa Adriatico-Ionica e approvazione della Dichiarazione di sostegno alla Strategia adriatico-ionica.

I paesi che faranno parte della strategia sono i quattro Stati membri dell'UE: Grecia, Italia, Slovenia e Croazia; e i quattro paesi in via di adesione: Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia (si veda la mappa 1). Significativo il fatto che nella macroregione vi siano assieme a 4 paesi dell'UE ben quattro paesi esterni.

Mappa 1: I paesi appartenenti alla macroregione adriatico-ionica



La macroregione, in principio, non ha **confini** amministrativi rigidi ma si compone di territori legati dalla comune appartenenza al bacino adriatico-ionico (si veda la mappa 2). In tal senso il governo italiano, in accordo con le Regioni, ha indicato un perimetro che comprende, oltre alle dieci Regioni che si affacciano sul mare Adriatico e Ionio, anche, per contiguità, la Lombardia, le Province autonome di Trento e Bolzano e l'Umbria. Nonostante il principio della geografia funzionale, i confini amministrativi, per necessità politico-istituzionale, rimangono dunque decisivi per stabilire chi è dentro e chi è fuori.

Mapa 2: I territori appartenenti alla macroregione adriatico-ionica



I principali attori che stanno negoziando la creazione della macroregione sono: a livello di Commissione, la DgRegio, DgMare, e anche la DgEnlargement in considerazione della importante presenza di paesi in via adesione; a livello di Stati centrali, i Ministeri degli Esteri in quanto coordinatori e focal point, i Ministeri che gestiscono fondi europei e in particolare l'accordo di partenariato con la Commissione (come il Ministero per lo Sviluppo Economico nel caso italiano), i diversi Ministeri settoriali e la IAI quale organismo intergovernativo; a livello di autorità sub-nazionali, le Regioni, Contee e Comuni, il Forum delle città adriatico-ioniche, il Forum delle Camere di commercio adriatico-ioniche, UniAdrion (una rete adriatica delle università). Mentre si nota la mancanza di una piattaforma transnazionale della società civile.

Le strategie macroregionali sono un nuovo strumento nato dalla politica regionale e in particolare dall'obiettivo 3 della cooperazione territoriale, ma che intende attraversare trasversalmente i diversi ambiti settoriali, dall'ambiente alla competitività delle imprese, all'inclusione sociale, nel quadro della Strategia 2020. Le macroregioni hanno un valore aggiunto¹⁴ che consiste proprio nell'integrazione delle politiche nazionali e sub-nazionali secondo un approccio territoriale di area vasta che comprende i diversi ambiti settoriali. In questo modo si realizza un superamento del tradizionale bilateralismo tra Stati-nazione, inefficace su questioni di carattere transnazionale, per un approccio multilaterale di carattere, appunto, macro-regionale, di area vasta, caratterizzata da aspetti geofisici, sfide e opportunità sociali ed economiche comuni. L'integrazione delle politiche si esercita attraverso un importante e faticoso percorso di coordinamento tra le diverse istituzioni e portatori di interesse che si dividono tra i differenti ambiti settoriali. Faticoso perché si basa sostanzialmente solo sulla volontà politica delle parti, a causa dell'adozione dei 3 No da parte dell'Unione Europea. Il Consiglio Europeo ha infatti stabilito che le strategie macroregionali non si devono fondare su norme, non devono prevedere apparati istituzionali e non devono contare su risorse finanziarie ad hoc. La grande opportunità dell'integrazione delle politiche in termini di maggiore efficacia ed efficienza dovrebbe costituire di per sé l'incentivo fondante le strategie macroregionali.

¹⁴ European Commission, "REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS CONCERNING THE ADDED VALUE OF MACRO-REGIONAL STRATEGIES", {SWD(2013) 233 final}, COM(2013) 468 final, Brussels, 27.6.2013.

Le strategie macroregionali rappresentano inoltre una novità geopolitica che favorisce l'integrazione interna all'UE e che nel contempo apre alla dimensione esterna, a una più stretta interrelazione con i paesi in via di adesione e i paesi vicini. L'azione esterna dell'allargamento, ma anche quella del vicinato, è stata applicata secondo un approccio bilaterale del tipo "hub and spoke", dal centro dell'UE verso i singoli Stati-nazioni situati attorno a raggiera. L'approccio macroregionale, invece, ruota attorno a diversi centri che si situano lungo i confini dell'UE, e che formano delle aree che disegnano una sorta di concatenazione di anelli olimpici¹⁵. Questo approccio risulta pluricentrico e più aperto alle diversità dei contesti, dentro e fuori l'UE.

Da una Europa differenziata per centri concentrici (si veda la figura 1) che si diramano da un centro più integrato e forte, politicamente ed economicamente, verso la periferia, si passa ad una Europa con una integrazione differenziata per aree macroregionali (mappa 3).

Questa seconda è una prospettiva più attenta ai contesti territoriali e alle periferie, che tiene conto delle diversità ed eterogeneità dei paesi, cercando di valorizzarle in un quadro armonizzato¹⁶. In questo modo si riesce a mescolare di più la dimensione interna con quella esterna all'UE. Tra le macroregioni, la dimensione esterna è più evidente nel caso di quella adriatico-ionica, in cui quattro degli otto paesi aderenti sono extra UE.

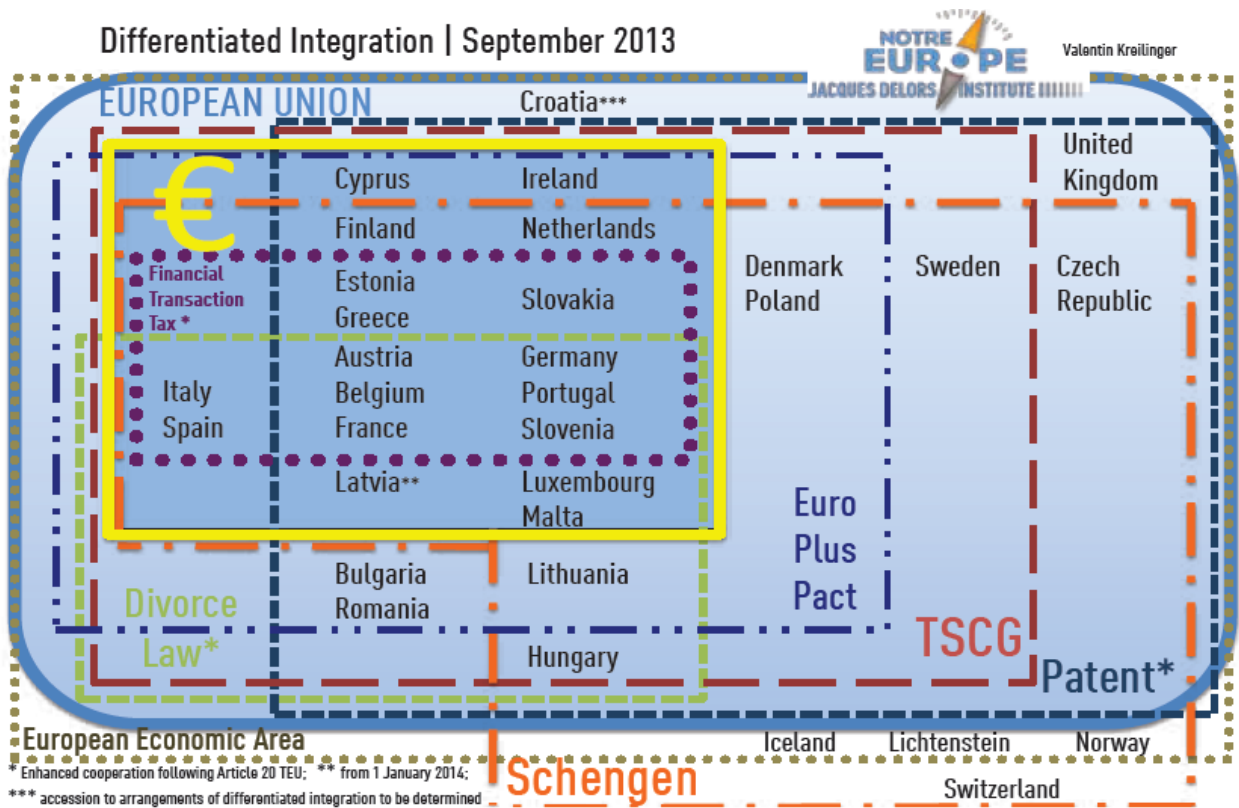
D'altra parte, occorre fare attenzione a che la strategia macroregionale non venga percepita come un surrogato dell'allargamento da parte dei paesi balcanici, visto che la situazione di crisi europea sta rallentando il processo, ma piuttosto come uno strumento ulteriore per favorire lo sviluppo dell'area e una integrazione più appropriata alle condizioni locali.

¹⁵ In particolare sono stati Browning e Joenniemi a teorizzare una geopolitica europea più decentrata, policentrica e aperta all'esterno, facendo riferimento alla dimensione nordica. Secondo questi autori: "with region-building and networking high on its agenda, the Northern Dimension seems to open up for a reconceptualization of European political space. In particular, it appears to promote a future European constellation that would be beneficial for marginal areas, such as those located in Europe's north, by allowing and encouraging them to turn into meeting-places, frontiers to be explored and areas that mediate contacts, instead of merely existing as outmost edges. The underlying vision here can be conceptualized in terms of a 'Europe of Olympic rings', in contrast to more traditional notions of an empire-like 'Europe of concentric circles'. It is logical, in the context of such a vision, that those 'outside' are also drawn into and provided with access to the inner European circle. In this understanding, outsiders are needed as true partners – that is, actors to be provided with regulating and constituting power, rather than conceptualized as the objects of the actions of those on the inside. This is so as their active contributions are needed if the construction of a more de-centred and less security-g geared Europe is to become reality". (C.S.Browning and P. Joenniemi, "The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern", *Security Dialogue*, 34(4): 475 and 476, 2003.

Rispetto a questa nuova geopolitica e al ruolo delle macroregioni si veda anche il capitolo di Andrea Stocchiero, "The new EU Macro-regional strategies for a geopolitical Europe of Olympic Rings", in *Regional dimension of change: the multi-level geopolitics of the EU's relations with neighbouring countries*, a cura di F. Celata, R. Coletti, B. Cugusi e A. Stocchiero, Rapporto per il progetto EUBORDERREGIONS: EU External Borders and the Immediate Neighbours. Analysing Regional Development Options through Policies and Practices of Cross-Border Cop-operation, giugno 2012.

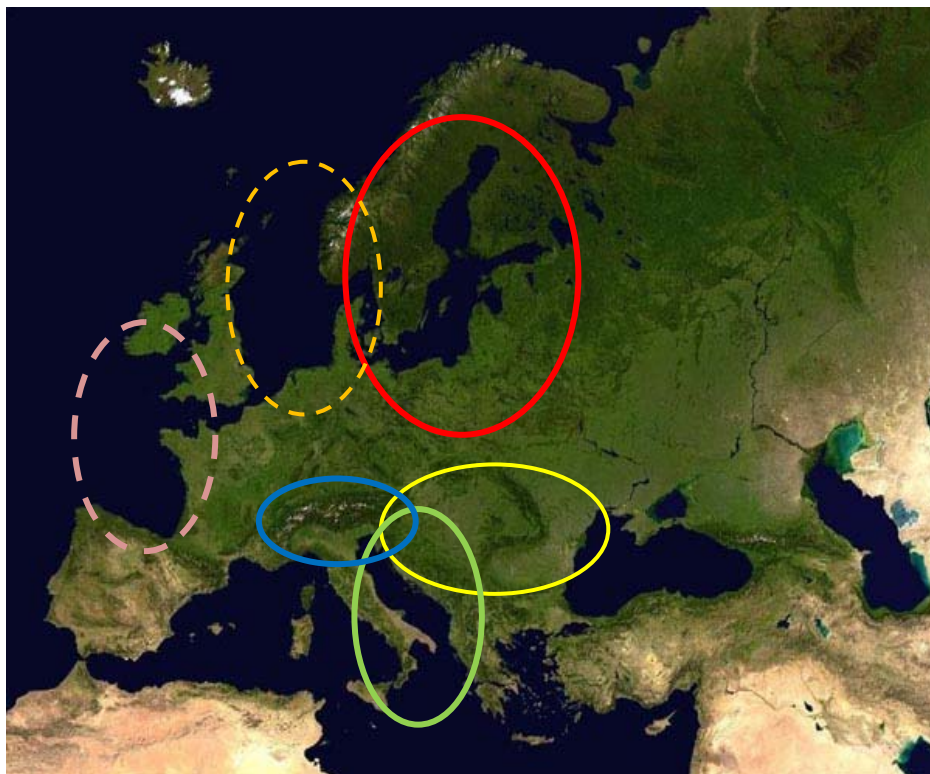
¹⁶ A questo proposito si può anche fare riferimento all'analisi di Jan Zielonka sulla natura di un'Europa allargata, che viene interpretata come una nuova forma di medievalismo emergente. Questo perché proprio la diversità tra i territori ed i paesi, la presenza di importanti minoranze, la pluralità di forme differenti di governance, di strutture economiche, di identità culturali, contrastano con la creazione di una UE sul modello di stato westphaliano, mentre invece richiedono una grande flessibilità e un "alto grado di sovrapposizioni tra confini territoriali e funzionali." Un modello di governance plurilaterale, multilivello e multicentrato, che risulta essere più adeguato alla realtà europea. J. Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, 2006.

Figura 1: L'Europa dell'integrazione differenziata per centri concentrici



Source: Valentin Kreilinger in the framework of the research project on differentiated integration led by Notre Europe - Jacques Delors Institute

Mappa 3: Le macroregioni quali modelli di integrazione differenziata di un'Europa ad anelli olimpici



Un'altra prospettiva geopolitica potenziale è quella di considerare la macroregione come una forma di regionalizzazione aperta nell'Europa Sud orientale. La macroregione dovrebbe in questo caso relazionarsi non solo con le altre macroregioni, in primis quella danubiana, ma anche con i paesi ai suoi confini, come la Macedonia e il Kosovo, così come verso la Turchia e Cipro. Potrebbe caratterizzarsi come un processo di regionalismo aperto, che trae radici dall'Unione Europea, e che si mescola con paesi in via di adesione.

Le strategie macroregionali, inoltre, assumono un approccio territoriale che si sostanzia soprattutto in tre principi. Il primo è il principio del partenariato-sussidiarietà, per cui vi è il riconoscimento del ruolo delle regioni, delle autorità locali, nella cosiddetta *multilevel governance*, ma anche dei diversi portatori di interessi e della dimensione orizzontale della sussidiarietà, e quindi del settore privato e sociale¹⁷. Di qui l'importanza delle consultazioni e di un lavoro comune e condiviso dall'alto e dal basso, oltre alle tradizionali negoziazioni tra governi centrali, con un ruolo della Commissione quale facilitatore. Il caso della sindrome del NIMBY esemplifica la necessità di adottare politiche di partenariato vere, dove le comunità locali siano coinvolte dal principio nelle scelte che interessano i loro territori, e dove gli strumenti di partecipazione siano effettivi, pena l'inefficacia della politica transnazionale¹⁸.

Il secondo principio è quello della valorizzazione del capitale territoriale¹⁹, tra cui i beni comuni di carattere transnazionale. A questo proposito le strategie macroregionali si fondano su una geografia funzionalista: i piani di azione devono avere come oggetto le funzioni ambientali, sociali ed economiche, infrastrutturali, che caratterizzano e legano i diversi territori che fanno parte dell'area vasta. Il concetto di capitale territoriale e di beni comuni, però, va oltre quello funzionalista, perché fa riferimento a saperi, conoscenze, culture, storie, aspetti naturali, specializzazioni economiche, caratteristiche sociali, che sono ad un tempo sia comuni che diversi tra territori della stessa area. E si concretizza in modelli di sviluppo, di democrazia, altrettanto diversi ma da armonizzare tra loro in un quadro di area vasta, se si vogliono affrontare in modo coerente le interdipendenze e l'opportunità di rappresentarsi assieme nei confronti del mondo.

Peraltro, la progettazione e gestione delle funzionalità e sui beni comuni è una questione innanzitutto politica perché può rispondere a combinazioni diverse dei principi fondamentali: di distribuzione di poteri, di equità, sostenibilità, o competitività. Le strategie macroregionali devono chiarire le visioni di sviluppo, e quindi di democrazia, a cui si rifanno. Esse quindi prevedono un dibattito pubblico aperto, che si esplica in valutazioni e capitalizzazioni condivise di buone pratiche e di buone politiche. Le strategie macroregionali non sono uno strumento neutrale ma una leva per condurre determinate politiche piuttosto che altre. Anche in questo caso si può esemplificare con il caso della sindrome NIMBY: la gestione delle funzionalità, come la realizzazione di particolari

¹⁷ Questo principio è stato affermato in particolare nel libro bianco sulla governance europea nel 2001, e nel libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello. Per un'analisi delle radici istituzionali della strategia macroregionale si veda il quarto capitolo di A. Dubois, S. Hedin, P. Schmitt and J. Sterling, "EU macro-regions and macro-regional strategies, a scoping study", *NordRegio electronic working paper* 2009:4

¹⁸ Vedi S. Duhr, "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?", *Notre Europe, Studies & Research* 86, 2011. (pag. 7)

¹⁹ "The notion of territorial capital, which was extended from a first approach in ESPON 1.1.1, 'refers to the potential of a territory and is the summation of six other forms of capital: 1) Intellectual capital (socially constructed knowledge resources), 2) Social capital (nature of relations among actors), 3) Political capital (power relations and the capacity to mobilise other resources to take action), 4) Material capital (financial and other tangible resources, including fixed assets and infrastructure), 5) Cultural capital (material and immaterial heritage), 6) Geographical capital (natural features, constraints/opportunities)'. Da Terco, "European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life". Applied Research 2013/1/9. *Inception Report* | Version 30/08/2010, ESPON.

infrastrutture, deve fare i conti con i modelli di sviluppo territoriale che le comunità locali vogliono perseguire.

Il terzo principio è quello del “sia sia” tra transnazionalismo e nazionalismo, dove transnazionalismo (così come europeizzazione) non significa omogeneizzazione delle caratteristiche nazionali ma valorizzazione delle diversità nazionali e locali. In questo modo si crea una coerenza e un reciproco rafforzamento tra il livello transnazionale e quello nazionale, il primo non esautorava il secondo, e il secondo non limita il primo. Il primo approccio della Commissione riguardo l’Europa delle regioni e la cooperazione territoriale aveva come fine politico quello di superare i nazionalismi, almeno i loro aspetti più deteriori di divisione e contrapposizione lungo i confini. Con gli studi Europe 2000 e Europe 2000+, sostenendo una nuova prospettiva di sviluppo spaziale europea (ESDP)²⁰, e quindi con i programmi Interreg, la Commissione ha finanziato progetti transfrontalieri, transnazionali e inter-regionali. La creazione di relazioni tra territori oltre le frontiere nazionali ha contribuito a sostenere un processo di europeizzazione, e però le esperienze dei programmi di cooperazione territoriale si scontrano con una scarsa efficacia e un limitato *rescaling* o *mainstreaming*, avendo coinvolto poco gli Stati centrali a favore di un significativo impegno politico a livello transnazionale²¹. L’impatto è quindi insufficiente. Per il processo di europeizzazione attraverso le macroregioni è quindi più appropriato il principio del “sia sia” proposto da Beck²² che può legare in modo virtuoso interessi nazionali e transnazionali. In questo senso il disegno di governance delle strategie macroregionali vede un ruolo essenziale nella negoziazione transnazionale degli Stati centrali, che sono chiamati a condividere le loro sovranità, coinvolgendo le autorità sub-nazionali secondo il principio del partenariato.

Con le macroregioni si crea così un nuovo livello di governance che si situa tra l’Unione Europea e gli Stati-nazionali²³ e che risponde contemporaneamente al principio del “sia sia” e del partenariato per la valorizzazione del capitale territoriale. Un livello che deve elaborare una visione politica coerente, che supera le divisioni nazionali e localistiche se mantiene uno sguardo alto, verso una democrazia europea e transnazionale comune nelle diversità.

²⁰ S. Duhr, op. cit., pag 19

²¹ Idem, pag.20

²² 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 fonda 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.

²³ S. Carsten, K. Peer, “EU Strategy for the Baltic Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?”, *Working paper FGI*, Stiftung Wissenschaft und politik, Berlin, 2009; e A. Stocchiero e B. Cugusi, “Macro-regions, 'la nouvelle vague' of transnational cooperation: the geopolitical case of the Mediterranean basin”, *EUBORDERREGIONS Working Paper Series 4*, October 2012.

2. Perché una macroregione nell'area adriatico-ionica?

Come si è già scritto, la creazione della strategia macroregionale adriatico-ionica si deve fondamentalmente alla volontà politica dei paesi dell'area, considerata l'opportunità offerta dall'UE a seguito dei processi macroregionali avvenuti nel Baltico e nel Danubio. La volontà politica corrisponde ad alcune considerazioni di fondo che hanno a che fare con l'evoluzione geopolitica dell'area, dalla frammentazione della ex Jugoslavia alla guerra civile, dall'emergenza alla transizione politica ed economica, fino al percorso di allargamento dell'UE; con l'emersione di importanti questioni che coinvolgono assieme tutta l'area adriatico-ionica, quali il pericolo di una sua progressiva marginalizzazione economica e sociale e di uno sfruttamento irresponsabile delle sue risorse. Questioni che sono sia interne che esterne all'UE e all'Italia, coinvolgendo necessariamente i paesi dei Balcani occidentali. La fragilità dell'eco-sistema marino, lo sfruttamento del patrimonio ittico, l'inquinamento e il pericolo di un suo aggravamento con la realizzazione di nuove trivellazioni e gasdotti, e con la crescita del traffico dei trasporti, fanno emergere sempre più dilemmi e contraddizioni tra salvaguardia di beni comuni e opportunità di crescita economica e del benessere per le popolazioni dell'area. Area che sta peraltro subendo gli effetti della crisi finanziaria, economica e sociale dell'Europa, che mostra forti divari al suo interno²⁴ e che nel suo complesso appare marginale a livello europeo e mondiale.

In quest'ultimo senso è interessante riprendere l'analisi condotta in un progetto ESPON dal titolo "Scenarios on the territorial future of Europe"²⁵. La ricerca, pur concentrata sui paesi appartenenti all'UE, ha compreso anche quelli dei Balcani occidentali, sviluppando quattro scenari diversi per il 2030: uno di base tendenziale, in continuità con le politiche esistenti; uno più orientato verso un'Europa competitiva a livello mondiale; uno maggiormente focalizzato sulla coesione tra territori; e uno più desiderabile che cerca di combinare la competitività con la solidarietà. L'esercizio è ovviamente ipotetico ma fornisce alcune utili indicazioni sui principali problemi dell'area adriatico-ionica nel contesto europeo. L'analisi è stata condotta prima della crisi finanziaria e si focalizza sullo spazio terrestre, mentre per l'analisi della dimensione marina si può consultare la ricerca condotta dalla Policy Research Corporation per la Commissione Europea sul potenziale della pianificazione spaziale marittima²⁶.

Lo scenario tendenziale prevede la continuità delle politiche a fronte di nuove sfide. Tra queste quelle più rilevanti sono l'entrata nell'UE dei paesi dei Balcani occidentali entro il 2020, che allargando l'Unione aumenta la sua eterogeneità; la globalizzazione dell'economia che rafforza gli effetti di polarizzazione, ampliando i divari nei confronti delle aree a bassa specializzazione, tra cui quelle dei Balcani e delle regioni meridionali italiane. Anche i distretti industriali dell'Italia centrale e settentrionale subirebbero questo impatto, ristrutturandosi in filiere più lunghe e riducendo le radici nei territori di origine.

L'invecchiamento della popolazione aumenta e colpisce soprattutto l'Italia. Viceversa, le immigrazioni continuerebbero a prodursi sebbene in misura controllata. I paesi dei Balcani occidentali continuerebbero a soffrire del fenomeno della fuga dei cervelli.

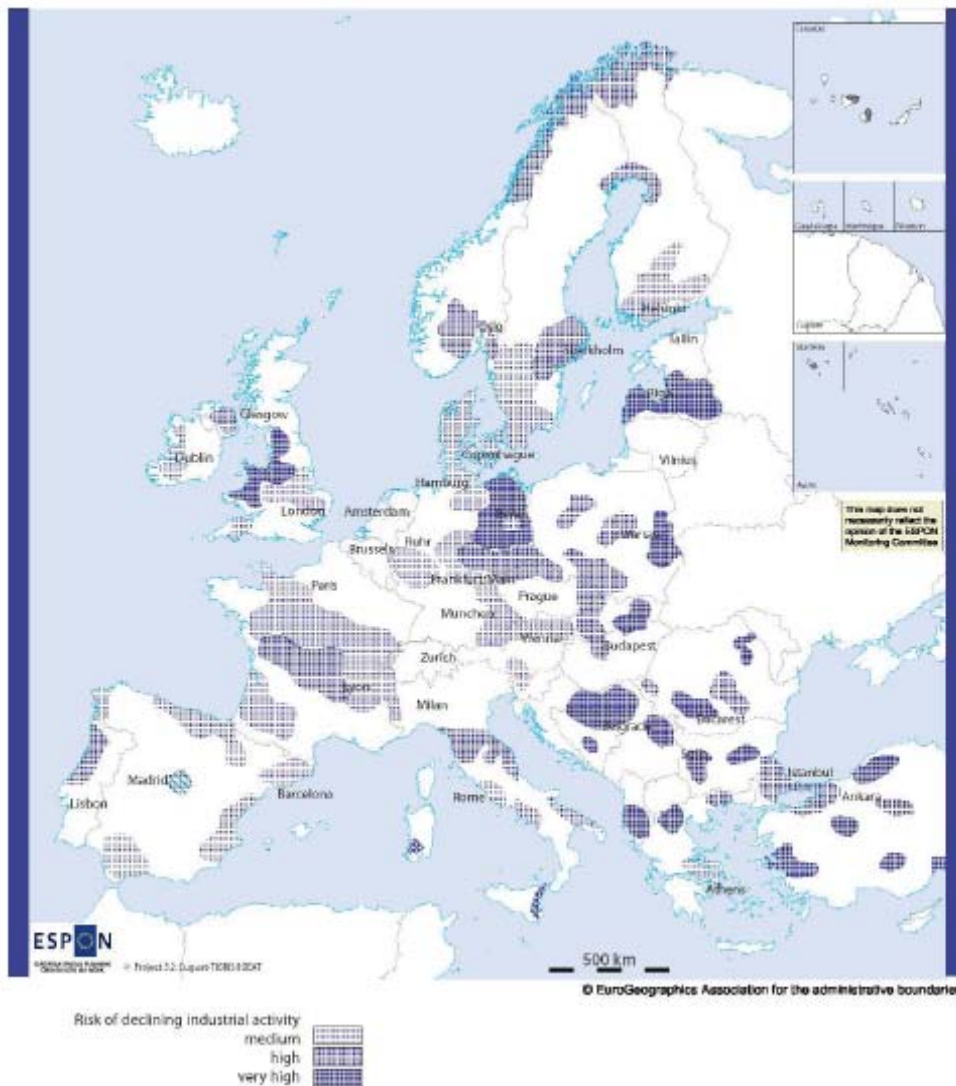
²⁴ Per una analisi socio economica dell'area si veda: Gruppo Eliteam – C. Carboni, Responsabile scientifico, G. Morettini e M. Socci (a cura di), *Analisi socio-economica della macroregione adriatico-ionica*, Università Politecnica delle Marche, CNA, luglio 2013.

²⁵ Espon, Scenarios on the territorial future of Europe, ESPON project 3.2, May 2007.

²⁶ Policy Research Corporation, "The potential of Maritime Spatial Planning in the Mediterranean Sea", Case study report: The Adriatic Sea Study carried out on behalf of the European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries MARE.E.1 "Maritime Policy in the Baltic, North Sea and Landlocked Member States", European Commission, 2011.

Gli effetti del cambiamento climatico si abbatterebbero soprattutto sull'Europa meridionale causando disastri ambientali e siccità, riducendo la produttività agricola, il turismo e la produzione idroelettrica di energia. Muta anche il paradigma energetico con la riduzione dell'uso di combustibili fossili e l'aumento della produzione da fonti rinnovabili, la diversificazione dell'approvvigionamento da riserve esterne con la costruzione di nuovi gasdotti, tra cui quelli provenienti dall'Asia caucasica e che transitano per l'Europa meridionale e balcanica.

Mappa 4. Il declino industriale europeo nel 2030 secondo lo scenario tendenziale

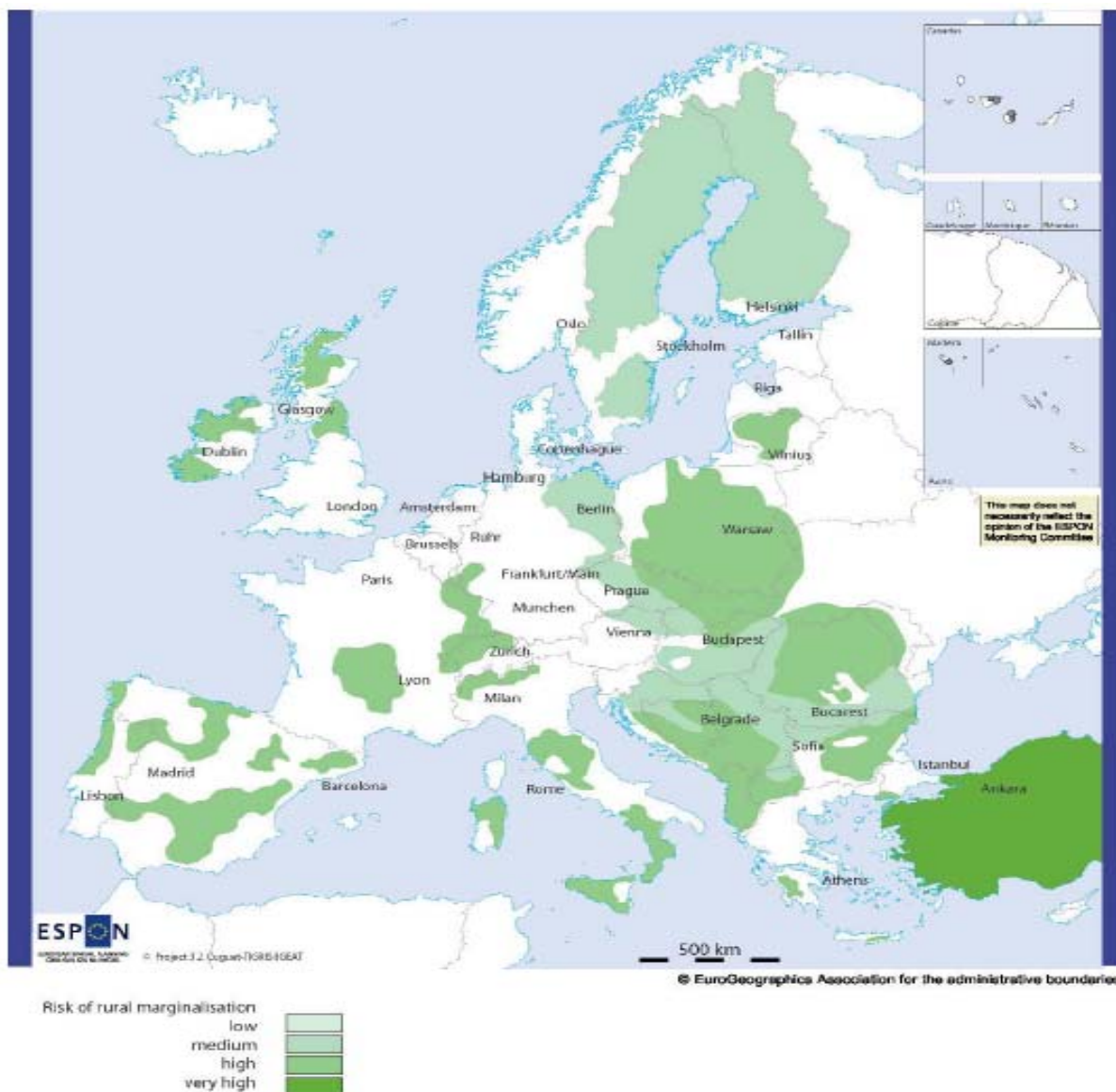


Lo scenario di base tendenziale mostra per il 2030 un progressivo declino industriale che è molto alto soprattutto in alcune aree, tra cui quelle dei paesi dei Balcani occidentali, in particolare Serbia, Bosnia e Albania, ma anche in Grecia e in alcune regioni adriatiche italiane del meridione e del centro (si veda la mappa 4). Le attività manifatturiere a media e bassa specializzazione tecnologica si delocalizzano progressivamente fuori dall'Europa. Le produzioni ad alta intensità di conoscenza e i servizi si concentrano nelle metropoli e nelle regioni con urbanizzazione diffusa. Non è questo il caso dei paesi dei Balcani occidentali e delle regioni meridionali dell'Italia.

Accanto al declino industriale si registra una tendenza alla marginalizzazione degli spazi rurali più periferici e meno attrattivi. Si verifica infatti una accentuata differenziazione tra le economie rurali più legate alle aree metropolitane e con funzioni residenziali e turistiche, quelle sfruttate in maniera

intensiva dall'agricoltura industriale, e quelle più remote in via di progressivo abbandono. Tra queste ultime sono numerose le aree esistenti nei paesi dei Balcani occidentali, dove si prevede un alto grado di marginalizzazione rurale (si veda la mappa 5). Marginalizzazione che viene causata anche dagli effetti del cambiamento climatico con l'intensificarsi di fenomeni di siccità e di incendi forestali, di depauperamento del paesaggio costiero, con ricadute negative sul turismo.

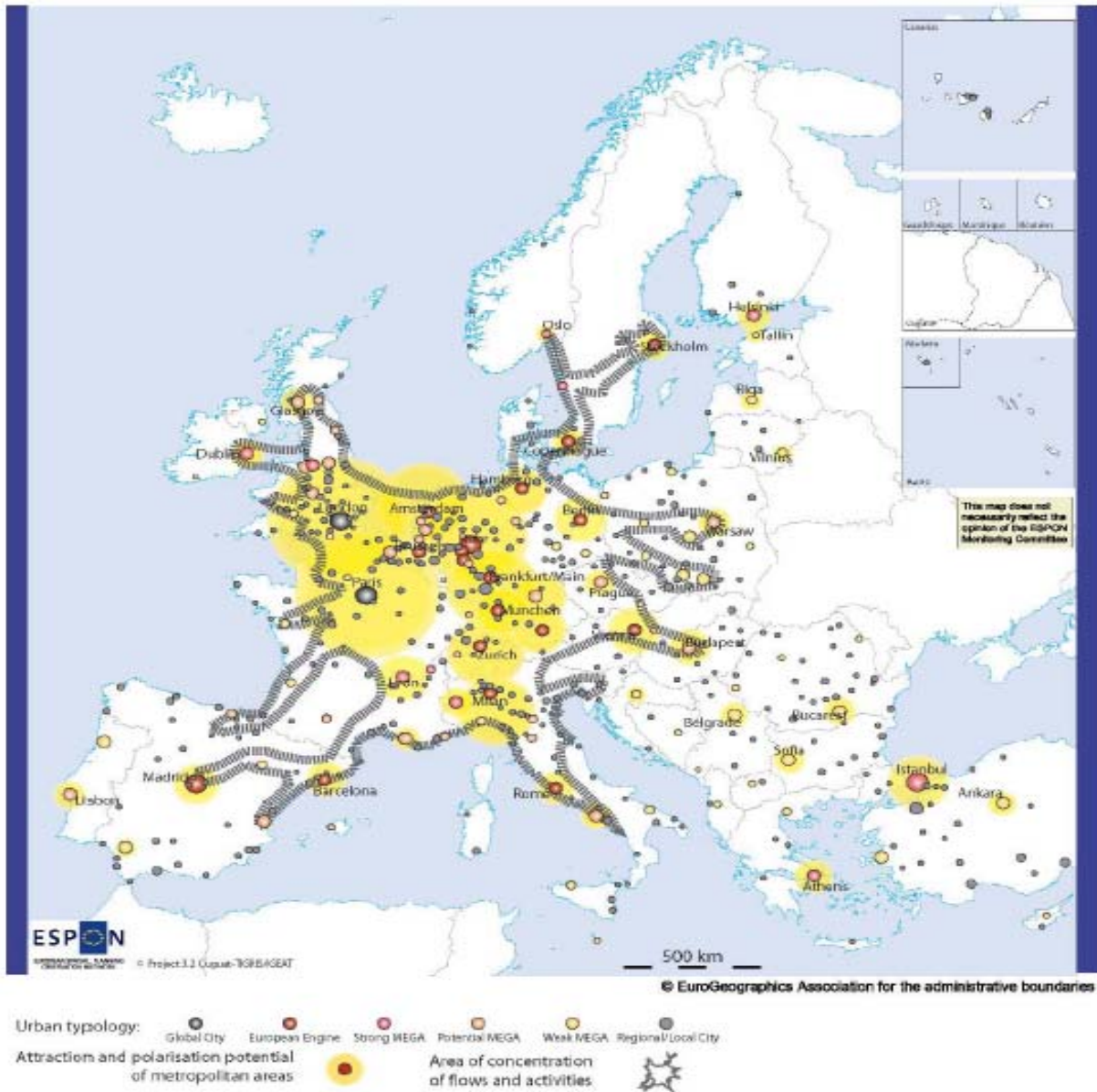
Mappa 5. La marginalizzazione degli spazi rurali nel 2030 secondo lo scenario tendenziale



Tutto ciò ha un evidente effetto sulla struttura spaziale e urbana europea. Lo scenario tendenziale mostra nel 2030 una crescente polarizzazione attorno ad alcuni corridoi. Il tradizionale schema pentagonale dell'Europa ricca, centrato all'interno degli assi tra Londra-Parigi-Milano-Monaco-Amburgo, si allarga lungo nuovi corridoi che portano verso il mare Baltico, il nuovo triangolo dell'Europa centro-orientale formato da Vienna, Varsavia e Budapest, e città spagnole quali Barcellona-Valencia e Madrid. In questa polarizzazione di flussi e attività economiche e sociali l'area adriatico-ionica appare tagliata fuori (si veda la mappa 6). Vi sono alcune città di quest'area relativamente importanti ma che rimangono periferiche e isolate.

Se si tenesse conto degli effetti della crisi finanziaria, lo scenario tendenziale fin qui descritto risulterebbe naturalmente peggiore. In questi ultimi anni gli effetti di polarizzazione e marginalizzazione sono cresciuti. L'impatto negativo più forte si è avuto nei paesi mediterranei e ha coinvolto anche i Balcani. La divergenza rispetto al cuore europeo è aumentata. Il processo di deindustrializzazione si è accelerato, così come i fenomeni di disagio ed esclusione sociale.

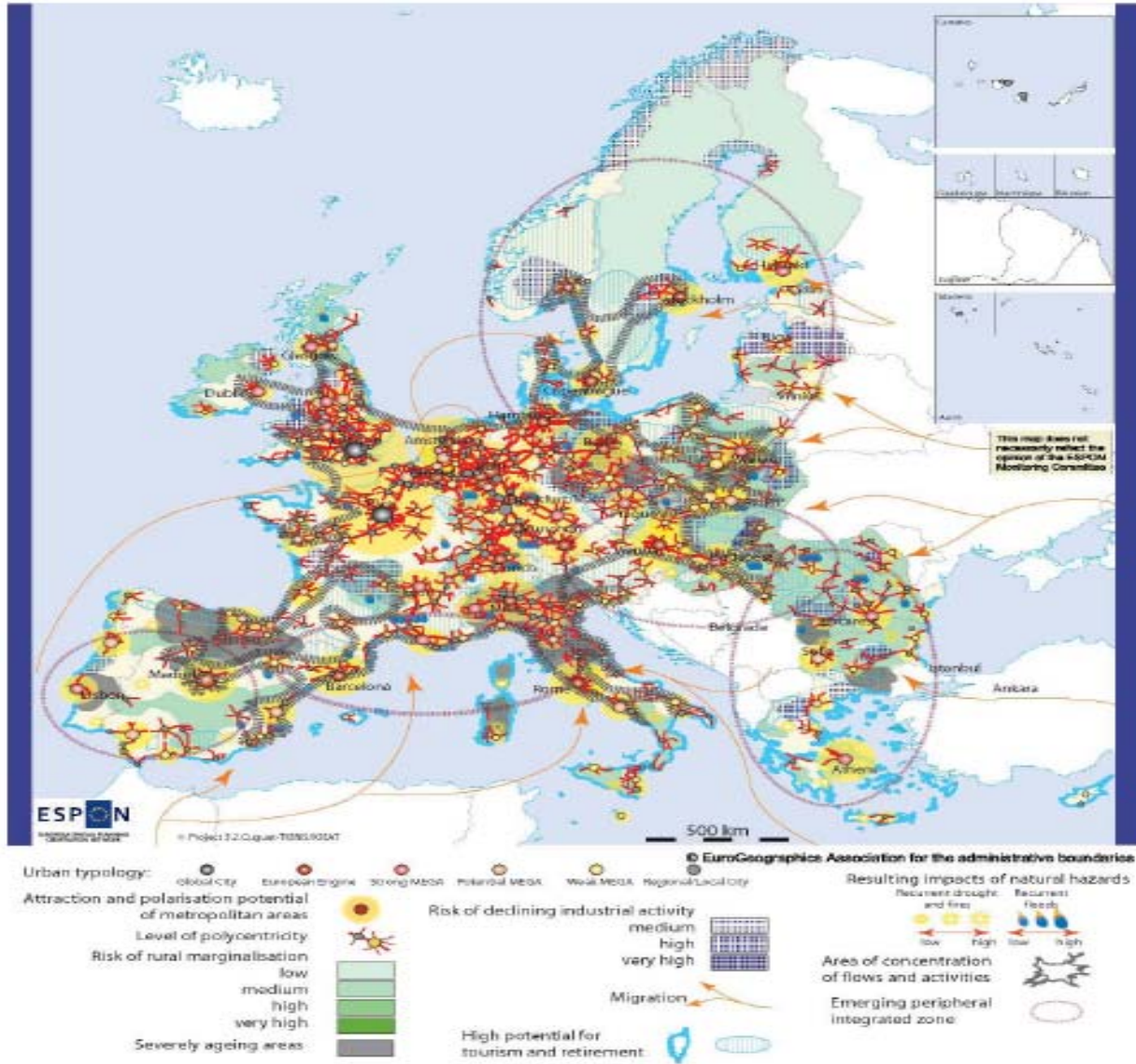
Mappa 6. La struttura spaziale e urbana europea nel 2030 secondo lo scenario tendenziale



Da questo scenario, peggiorato con gli effetti della crisi finanziaria, emerge come sia necessario un cambiamento nelle politiche strutturali per renderle più adeguate alle nuove sfide. La Strategia 2020 per un'Europa più intelligente, inclusiva e sostenibile risponde a queste preoccupazioni, permeando soprattutto la politica di coesione economica, sociale e territoriale e i relativi fondi strutturali per lo sviluppo regionale. Il cambiamento avrebbe però bisogno di investimenti più importanti, mentre invece il bilancio europeo, per la prima volta nella storia dell'Unione, è stato ridotto.

A fronte dello scenario tendenziale, il progetto di ricerca ESPON ha delineato un altro scenario orientato alla coesione (mappa 7), che assume l'adozione di politiche mirate a ridurre gli effetti di polarizzazione e a favorire la convergenza tra i diversi territori appartenenti all'UE.

Mappa 7. Lo spazio europeo secondo lo scenario orientato alla coesione territoriale



In questo scenario non si prevede la continuazione dell'allargamento perché viene data la priorità alle questioni dell'approfondimento dell'UE. E non sono previste strategie di carattere macroregionale. Le politiche strutturali vengono comunque rafforzate e sono rivolte alla ripresa delle aree rurali e dei sistemi di città medio-piccole, a migliorare il loro grado di accessibilità e di integrazione con i poli metropolitani. Anche le politiche settoriali, da quelle agricole a quelle sull'impresa, sull'ambiente, sull'energia e sui trasporti, vengono mirate verso i territori più svantaggiati. Vengono creati nuovi corridoi, sviluppando i collegamenti ferroviari e su acqua; il sistema di produzione di energia viene decentrato e la sua distribuzione raggiunge anche le aree più marginali; la protezione ambientale viene sostenuta, così come i paesaggi e il patrimonio culturale.

Su queste basi si prevede una migliore distribuzione spaziale dei flussi e delle attività, l'ampliamento dei corridoi, e quindi un benessere più diffuso. Con una maggiore poli-centricità si nota la nascita di diverse zone periferiche integrate di area vasta (si veda la mappa 7). Tra queste zone emergono quelle del Baltico e del Danubio, che oggi corrispondono alle strategie macroregionali. Da ciò consegue l'opportunità di adottare anche per l'area adriatico-ionica una strategia ad hoc, tanto più in considerazione del suo grado di marginalità nello scenario europeo.

Altra analisi spaziale esplicativa del "buco" rappresentato dai paesi dell'area nella geografia europea è quella relativa alle reti e corridoi di trasporto, così come esaminati dal Prof. Roberto Mascarucci nel quadro del contributo offerto dalla Confederazione Nazionale degli Artigiani per la macroregione adriatico-ionica²⁷. Il Trans-European Network (TEN-T Core Network) comprende ben 10 corridoi che legano i diversi territori secondo diversi assi, ma che non passano e si interrompono ai confini con i paesi dei Balcani occidentali (si veda mappa 8). "L'abbandono del Corridoio Adriatico, l'assenza di qualunque previsione di sviluppo dei collegamenti trasversali in Adriatico, la mancata considerazione del ruolo che potrebbe svolgere la Jadranska Magistrala (E65), insieme con il potenziamento della direttrice Vienna-Budapest-Sofia-Salonicco, individuano un grande "buco nero" infrastrutturale, che in parte corrisponde con i Paesi in attesa di essere annessi alla UE." (pag.9). È necessario allora aggiustare questa smagliatura con un programma di connessioni infrastrutturali che però deve essere "posto in relazione sinergica con le reti immateriali e con il sistema delle risorse locali (le risorse di *milieu*), dando così luogo a quei fenomeni di interconnessione complessa che, superando il vecchio concetto delle "economie esterne di zona", producono sul territorio nuove occasioni di sviluppo basate sul rapporto locale/globale.

In questa logica il tema delle infrastrutture non può essere disgiunto dal suo stretto rapporto con le risorse ambientali e culturali dei contesti attraversati e in particolare con i sistemi produttivi locali, ma anche con i sistemi urbani (che non a caso vengono ad assumere ruoli strategici innovativi in tutti i più recenti programmi di sviluppo della UE)." (pag. 14). Questa considerazione ci riporta quindi allo scenario orientato alla coesione di cui si è scritto precedentemente.

Da tutte queste analisi emerge l'importanza che l'UE si doti di una politica nella macroregione adriatico-ionica che vada oltre la geopolitica dei centri concentrici, per assumere anche quella dei cosiddetti anelli olimpici, più attenta alle periferie e vocata a sostenere la coesione territoriale, sociale ed economica. Una politica che consenta di integrare l'area adriatico-ionica a livello europeo ed euro-mediterraneo e che contribuisca a rispondere alla crisi del Sud.

²⁷ R. Mascarucci con A. Cilli e L. Volpi, *Verso il Piano di Azione. Una visione territoriale per la macroregione adriatico-ionica*, CNA, Ancona, 12 novembre 2013.

Mappa 8. I corridoi transnazionali europei e il buco dell'area adriatico-ionica



3. La necessità di affinare la strategia e darle una visione

La proposta della strategia per la macroregione adriatico-ionica adotta uno schema che deriva dalle esperienze del Baltico e del Danubio. Si tratta di un approccio simile che, a partire da una indicazione di obiettivi generali, sviluppa alcuni obiettivi più specifici, identificando alcuni pilastri prioritari di carattere tematico e degli aspetti trasversali.

Gli obiettivi proposti nel documento di discussione²⁸ riguardano la necessità di rispondere a sfide e opportunità di carattere transnazionale, favorendo la prosperità sociale, la creazione di lavoro, migliorando l'attrattività dell'area, la sua competitività e connettività, preservando l'ambiente. Ciò dovrebbe accelerare l'integrazione dei Balcani occidentali nell'UE, e la coesione tra territori superando antagonismi nazionalistici.

La figura 2 riassume i quattro pilastri e i due aspetti trasversali proposti nel documento di discussione presentato dalla Commissione Europea nell'estate del 2013. L'impostazione risente fortemente della Strategia Marittima adottata dalla Commissione il 30 novembre 2012. I principi e il concetto di "Blue Growth" permeano gli obiettivi specifici dei quattro pilastri. Questo schema ha comunque rappresentato l'avvio di un processo di consultazione che ha portato ad un allargamento della narrativa sulla macroregione. Diversi portatori di interesse hanno inserito nella discussione questioni legate allo sviluppo rurale, alle connessioni con le aree interne, all'inclusione sociale, alla crescita delle piccole e medie imprese.

Figura 2. La struttura della strategia macroregionale proposta nel Discussion Paper della Commissione Europea

Pillars	Cross-cutting aspects	
Driving innovative maritime and marine growth	Research, Innovation, and SMEs development	Capacity Building
Connecting the region		
Preserving, protecting and improving the quality of the environment		
Increasing regional attractiveness		

Nella Conferenza di Atene del febbraio 2014 si sono discussi i pilastri della macroregione apportando nuove riflessioni e suggerimenti per la redazione del Piano d'Azione che dovrà condurre la Commissione Europea, in vista della sua presentazione al Consiglio Europeo che si terrà durante il semestre di presidenza italiana dell'UE²⁹.

²⁸ European Commission, "Discussion-Paper" on a EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR), August 2013

²⁹ Nel sito http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/adriat_ionian/agenda_en.cfm sono scaricabili gli interventi e i background papers presentati dagli esperti sui possibili contenuti del Piano d'Azione.

La discussione sui contenuti della strategia ha bisogno di un inquadramento di carattere analitico. Quello qui proposto fa riferimento ai principali elementi dell'approccio territoriale che dovrebbero caratterizzare le strategie macro-regionali, così come indicati nel primo capitolo: la valorizzazione dei capitali territoriali con modelli di sviluppo appropriati; il partenariato e la sussidiarietà; la definizione di un nuovo livello di governance dove convergano il transnazionalismo con gli interessi nazionali (e locali).

3.1. La valorizzazione dei capitali territoriali attraverso nuove forme di governance e confronto politico di area vasta

Rispetto alla valorizzazione dei capitali territoriali è necessario approfondire la conoscenza dei diversi contesti e di come essi si legano o meno nell'area vasta e più in generale nel contesto europeo e internazionale. Si rileva a questo proposito una asimmetria informativa che deve essere colmata e che riguarda il fatto che nei quattro paesi non appartenenti all'UE non sono ancora disponibili dati e informazioni a un livello territoriale comparabile con quello dei paesi membri. La macroregione si deve dotare di uno strumento comune che consenta di leggere l'area vasta in modo uniforme e comparabile, a partire dai diversi contesti territoriali.

Comunque, i dati mostrano un contesto generale di crisi economica, sociale e ambientale. La struttura produttiva dei paesi dell'area è fondata sulle micro, piccole e medie imprese (più nel caso italiano dell'Adriatico centro-settentrionale), e alcune grandi imprese in Bosnia e Serbia che però sono eredità del vecchio regime comunista e quindi sono in corso di privatizzazione, o sono state già privatizzate e smembrate. Alle difficoltà di una struttura produttiva largamente sottocapitalizzata si aggiunge l'attuale crisi con la caduta della domanda effettiva, il restringimento del credito e in generale l'impatto recessivo delle politiche di austerità; la disoccupazione è cresciuta, soprattutto quella giovanile, e in termini strutturali si evidenzia un gap tecnologico che limita la produttività.

La situazione è comunque molto eterogenea e ha bisogno di una spinta in termini di governance delle reti per l'industrializzazione e finanziarizzazione del sapere codificato e non³⁰. Con la crisi sono cresciuti i fenomeni di esclusione sociale, come rilevato nei rapporti della Caritas³¹. Fenomeni questi che si intrecciano con la questione di fondo delle minoranze, e che conducono a una serie di micro-instabilità che rischiano di limitare in modo importante lo sviluppo di politiche di coesione territoriale. Le minoranze delle diverse etnie nei diversi paesi dell'area sono delle enclavi che rappresentano in sé una contraddizione del principio della coesione sociale e territoriale. Principio che non significa omologazione, o peggio repressione, ma valorizzazione delle diversità a frutto di tutta la comunità. Il problema è che la trasformazione delle percezioni e delle mentalità divisive montate con e a seguito della guerra civile nella ex Jugoslavia, richiede un periodo di tempo, non solo di decantazione ma soprattutto di rielaborazione positiva, lungo e difficile. La macroregione

³⁰ L'analisi del Gruppo Eliteam per la CNA (op. cit.) enfatizza che date le condizioni frammentate, di diversità, di relativa arretratezza soprattutto cognitiva e tecnologica, ma anche di vitalità (soprattutto in Slovenia) del tessuto imprenditoriale e professionale, "Si tratta di industrializzare e finanziarizzare il sapere codificato e generativo, di accrescere competitività e valore aggiunto del territorio, di creare *Reti d'Imprese e Reti di Competenza*, attivando per lo sviluppo non solo imprese ed enti locali, ma anche università, centri di ricerca, comunità professionali, istituti bancari e *venture capital*. Si tratta anche di internazionalizzare imprese e territorio, non fermarsi al provincialismo e ripensare ai grandi corridoi europei che rischiano di ignorare questa parte d'Italia; occorre ripartire dalle proprie dotazioni infrastrutturali. Ecco perché ci vuole più *governance*, più partecipazione dei protagonisti, più forza condivisa per ricostruire i telai del governo multilivello territoriale in tutta la macroregione".

³¹ Si veda ad esempio il rapporto: Caritas, *We talked to the poor. Poverty and social exclusion the Catholic Church observes in Bosnia and Herzegovina*, 2010.

non può far finta di nulla o obnubilare questa realtà. Anzi, la strategia dovrebbe sostenere iniziative capaci di mobilitare le migliori forze sociali per elaborare le eredità dei conflitti e favorire il transnazionalismo.

A livello ambientale è di dominio comune l'impoverimento del patrimonio ittico, l'eutrofizzazione del mare, la diffusione dell'inquinamento, il depauperamento del paesaggio delle coste, come evidenziato nell'analisi sostenuta dalla Commissione Europea per la strategia marittima³². Mentre, come si è visto precedentemente, le connessioni sono limitate e troncate sul versante dei trasporti. Viceversa, sono in corso e in avvio importanti investimenti per creare una rete per l'energia a partire dal TAP.

Da un punto di vista più istituzionale si riscontrano casi di debolezza, con problematiche comuni di corruzione e di fragilità dello stato di diritto. Altro aspetto particolarmente delicato sono i conflitti ancora presenti tra etnie nazionali, il pericolo di un utilizzo strumentale delle politiche di decentramento e l'esigenza di continuare a sostenere misure rivolte a favorire la riconciliazione tra le parti, sviluppando laboratori di integrazione sociale e multiculturale nelle città.

In termini di flussi che legano i territori dell'area, è evidente una importante gravitazione commerciale macroregionale attorno all'Italia, per le sue maggiori dimensioni produttive e di mercato. Si registra una evidente asimmetria commerciale: l'Italia e le sue regioni adriatico-ioniche sono molto importanti per i paesi balcanici dell'area (specialmente Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Serbia); viceversa, il mercato di questi paesi è meno rilevante per l'Italia data la nostra maggiore diversificazione geografica³³. In termini di andamento del commercio si nota, dopo una crescita culminata nel 2008, una forte riduzione delle esportazioni italiane e un relativo aumento delle importazioni di beni, che hanno determinato un saldo negativo per l'Italia nel 2009, 2010 e 2013³⁴. Si registra una presenza importante ma in sofferenza di istituzioni finanziarie italiane e greche nei paesi dei Balcani occidentali, e alcune operazioni di delocalizzazione di capitali e produzioni (come quella della Fiat a Kraguevac³⁵) che pongono la questione della concorrenza tra Stati nella concessione di aiuti alle imprese e di dumping sociale.

Un altro aspetto importante riguarda la mobilità delle persone: i flussi migratori dall'area verso l'UE si sono stabilizzati, mentre emerge una forte circolarità (pendolarismi e ritorni) che dovrebbe essere maggiormente valorizzata. Allo stesso tempo, l'area è sempre più spazio di transito di migrazioni dall'Africa e dall'Asia che hanno bisogno di una politica comune di gestione e protezione. La migrazione più anziana, iniziata nel 1990 con i primi flussi dall'Albania all'Italia, si è infine integrata e molti hanno acquisito la cittadinanza. I nuovi cittadini italiani provenienti dai Balcani occidentali rappresentano un capitale umano e sociale, di conoscenze e di relazioni, importante per la macroregione.

A fronte di questo quadro vi sono gli indirizzi politici della Strategia 2020 e lo schema delle strategie macroregionali che offrono dei riferimenti di fondo per l'adozione di politiche volte alla sostenibilità, all'inclusione e alla competitività, che devono essere rese appropriate o addirittura reinterpretate nel contesto adriatico-ionico, e che quindi devono essere soprattutto dibattute pubblicamente. Occorre infatti andare oltre un modello standard tecnico di carattere funzionalistico. Il funzionalismo non è neutrale. Dietro al funzionalismo ci sono approcci diversi valoriali e di

³² Policy Research Corporation, 2011, op. cit.

³³ Si veda pag. 47 e 48 dell'analisi del Gruppo Eliteam, op. cit.

³⁴ Il valore delle esportazioni italiane non ha ancora recuperato il crollo del 2009 (-28,7%), mentre le importazioni sono relativamente cresciute. Dati tratti da Ministero dello Sviluppo Economico, Scambi con l'estero. Note di aggiornamento, anno 20° - n.3/2013.

³⁵ http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=128:fiat-da-termini-imerese-a-kragujevac-e-ritorno&catid=4:economia-siciliana&Itemid=12; e http://www.huffingtonpost.it/2013/07/08/fiat-stabilimento-kraguevac-in-serbia_n_3560857.html.

interesse, idee diverse di sviluppo locale/nazionale/europeo. È necessario affrontare questioni di carattere politico, scelte più o meno a favore di grandi o piccole infrastrutture, della loro distribuzione sui e tra i territori (si pensi ad esempio alla questione degli impianti di rigassificazione), di alti o bassi requisiti ambientali e sociali, di diversificazione o omogeneizzazione dei capitali territoriali. In questo senso l'indicazione della politica regionale europea a favore di *smart specialisations*³⁶ dovrebbe favorire approcci diversificati alla produzione fortemente contestualizzati (*place based*). Così come dovrebbero essere presi in considerazione modelli di internazionalizzazione cooperativa attenti allo sviluppo dei territori, di carattere diverso rispetto ai modelli delle *free-trade-zones* e di delocalizzazione fondata su bassi costi del lavoro e bassi standard ambientali e sociali.

Si tratta di pensare i Balcani occidentali come una piattaforma socio-produttiva sempre più integrata a quella europea, e italiana in particolare, per la promozione di uno sviluppo locale di qualità, sostenibile in termini ambientali e sociali, fondato su *smart specialisations* legate alle risorse e alle culture locali, e proiettato verso gli sbocchi di mercato di Asia minore, Europa orientale e Russia, oltre che verso il mercato unico. In questa ipotesi, la strategia dell'Unione Europea per la macroregione adriatico-ionica potrebbe avere un ruolo propulsore della "europeizzazione" dell'area, attraverso l'individuazione di priorità che corrispondano agli interessi della politica estera italiana e dei partner dell'area, la promozione di iniziative *flagship* significative, integrando attori e risorse dei diversi livelli istituzionali (UE, governi nazionali, governi subnazionali), dell'economia e della società. Ma per questo è necessario mettere in piedi un processo di analisi e dibattito sui modelli territoriali di sviluppo e sul ruolo che una macroregione può avere. In tal senso le strategie, avviate dall'intreccio tra élite politiche e tecnocrazia, devono dotarsi di uno spazio di dibattito e confronto politico aperto alle forze sociali.

Accanto a ciò non si deve dimenticare che le strategie macroregionali hanno una aspirazione di fondo diretta a favorire l'europeizzazione delle società e delle istituzioni nazionali e subnazionali, per oltrepassare le frontiere e i conflitti di carattere nazionalistico e localistico. Rispetto alla questione dei nazionalismi etnici, non si tratta tanto di sostenere i cosiddetti progetti *people to people*, quanto soprattutto di interrogarsi su che tipo di economia e società più o meno inclusiva si vuole realizzare, su quali misure di carattere strutturale sono necessarie a livello politico, su come sostenere processi di decentramento e di autonomia che valorizzino le risorse locali come un elemento di apertura e non di divisione. Si tratta allora di sviluppare una visione della macroregione sulla cui base condividere scelte di fondo.

Tutto ciò impone nuove forme di governance transnazionali multi-livello, tra Stati, autorità subnazionali e attori sociali ed economici, e tra territori di un'area vasta. A tale proposito le strategie macroregionali stanno progressivamente definendo un modello di governance coordinato e integrato perché risulta essere "un fattore chiave per il successo della strategia", così come evidenziato nell'ultima versione della strategia baltica del febbraio 2013³⁷. In questo documento un intero capitolo è dedicato a esplicitare i ruoli e le responsabilità dei principali portatori di interesse della strategia, il processo di aggiornamento della strategia e la definizione dei *flagship projects*. Tra i diversi portatori di interesse emerge il ruolo centrale svolto dai punti di contatto nazionali, dai coordinatori delle aree prioritarie e dai leader delle azioni orizzontali. La governance viene quindi

³⁶ Per una spiegazione della strategia per le *smart specialisations* si veda European Commission, *Fact Sheet: Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation*, Directorate General Regional Policy, Policy coordination, il portale dedicato:

<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home;jsessionid=LNzXSJYXchjW1YLZns0dXDISZwYWgq2g1TGNLGVy2nvrykl3MDF0!-248139239!1377065111039>; e la guida relativa: European Commission, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, May 2012.

³⁷ Commission of the European Communities, *Action Plan – February 2013 Version*, Commission staff working document, pag.9.

gestita da entità di carattere tecnico e funzionale che però assumono anche un importante ruolo di promozione e facilitazione della discussione politica, oltre che di applicazione della strategia attraverso l'identificazione dei progetti e la mobilitazione delle risorse. Suscitare l'interesse politico è una condizione necessaria per fare funzionare la strategia. Senza di esso non vi è coinvolgimento reale delle burocrazie e investimento di risorse. Per questo risulta importante tenere vivo il dibattito politico.

Le questioni territoriali, ad esempio le sindromi NIMBY³⁸ o PIMBY, o i casi di delocalizzazione e di dumping sociale e ambientale, richiedono un approccio più aperto ed informato, che vada oltre i tradizionali metodi dei tavoli di rappresentanza. La sussidiarietà ha bisogno di nuovi strumenti deliberativi e di partecipazione. I processi di consultazione sono da rafforzare, e non possono essere ridotti ad un questionario e a qualche incontro. Il dibattito politico ha bisogno di un importante sforzo di comunicazione e promozione della partecipazione. I forum di e con organismi portatori di interesse dovrebbero essere sostenuti attraverso azioni orizzontali di rafforzamento delle capacità, ed essere legati ad obiettivi di performance, realizzando iniziative più efficaci in termini di partecipazione.

La sussidiarietà e il partenariato si devono inoltre esplicitare in impegni politici concreti per la mobilitazione di risorse locali, nazionali e transnazionali. Si tratta di integrare fondi che vengono dai piani operativi regionali e da quelli nazionali nel quadro dell'accordo di partenariato tra il governo italiano e la Commissione Europea³⁹. La strategia macroregionale dovrebbe promuovere la convergenza di questi fondi all'interno dei paesi e tra i diversi paesi, con particolare riferimento ai programmi di sviluppo nazionale dei paesi dei Balcani occidentali⁴⁰. Altro coordinamento da realizzare è quello tra i diversi programmi di cooperazione territoriale (transfrontaliera e transnazionale) che si incrociano nell'area vasta macroregionale, migliorando la loro capacità di spesa⁴¹. Questo implica uno sforzo importante tra le istituzioni attraverso i focal point e i coordinatori delle aree prioritarie. Coordinamento che per essere efficace deve poter contare su un supporto politico adeguato, così come di un consenso e appoggio sociale ed economico da parte dei diversi portatori di interesse.

Legata alla questione della governance e dei contenuti della strategia macroregionale vi è quella del perimetro dell'area vasta. La scelta delle funzionalità su cui concentrare l'attenzione della strategia dipende anche dal perimetro geografico che determina l'oggetto dell'azione collettiva (ad esempio il mare) e dalle scelte politiche sulle priorità da affrontare (ad esempio l'eutrofizzazione o la subsidenza). In tal senso le strategie macroregionali si focalizzano su bacini idrografici, ma sono anche qualcosa di più e di diverso. Questioni come quelle del gap tecnologico e della connettività esigono che le strategie macroregionali si relazionino con territori adiacenti e anche lontani che rappresentano opportunità per lo sviluppo dell'area. L'approccio dovrebbe essere meno rigido e distributivo rispetto a quello dei programmi classici di cooperazione territoriale. Le strategie macroregionali non prevedono la distribuzione di fondi attraverso bandi di gara che in qualche

³⁸ Si veda <http://www.nimbyforum.it/> dove sono indicate le contestazioni di comitati locali contro opere infrastrutturali, in particolare nel settore energetico. Nell'area adriatico-ionica è acceso il confronto rispetto alla creazione e distribuzione dei rigassificatori e al passaggio dei gasdotti.

³⁹ In effetti la proposta dell'Accordo di Partenariato presentato dal governo italiano alla Commissione Europea nel dicembre del 2013 indica i risultati per ogni obiettivo tematico su cui potrebbero essere impegnate le risorse dei fondi strutturali con riferimento alla strategia macroregionale (Bozza Accordo di Partenariato del 9.12.2013, pagina 140-12)

⁴⁰ A questo proposito è stato rilevato in un seminario svolto nell'ambito di questo progetto di ricerca, che i programmi nazionali sono stati elaborati prima della creazione della macroregione, e sotto vincoli macroeconomici più rigidi richiesti dalla Commissione Europea. Questo rappresenta un limite che occorrerà in qualche modo affrontare se si vuole che i paesi partecipino attivamente alla strategia.

⁴¹ D'altra parte nei seminari si è sottolineato come vi siano ampi spazi di miglioramento nella spesa effettiva delle risorse comunitarie, considerato che i programmi transfrontalieri rischiano addirittura di veder applicata la clausola del disimpegno, per la loro scarsa capacità di mobilitare le risorse allocate.

modo devono corrispondere ad una distribuzione geografica, ma l'impegno di risorse su progetti rilevanti per l'impatto.

In concreto, nel caso italiano è importante che la macroregione rimanga aperta alla partecipazione di regioni che sono al di fuori del perimetro. Perché i territori di alcune di esse – con le loro imprese e organizzazioni sociali - hanno creato dei sistemi relazionali rilevanti con i paesi dei Balcani occidentali. In alcuni casi più importanti di quelli dei territori delle regioni adriatiche. Si può citare ad esempio le Regioni Piemonte e Toscana, le cui istituzioni hanno strutturato rapporti con diversi territori balcanici su contenuti economici, sociali e ambientali. La Toscana è stata recentemente capofila del più grande progetto inter-regionale di cooperazione allo sviluppo con i Balcani⁴², mentre il Piemonte è stato il capofila per le regioni italiane dell'Accordo di Programma Quadro per la cooperazione e internazionalizzazione delle regioni con i Balcani occidentali⁴³. Queste esperienze, le relazioni, i risultati ottenuti dovrebbero essere messi a profitto nell'ambito della macroregione.

Sempre con riferimento al perimetro della macroregione, emergono altri due aspetti di cui tenere conto. Il primo riguarda le geografie funzionali interne: la macroregione infatti ruota attorno a due mari, l'Adriatico e lo Ionio, quindi a due ecosistemi e ambiti socio-economici diversi ma collegati. Gli attori territoriali chiedono un approccio equilibrato e comune. Il secondo concerne il rapporto della macroregione adriatico-ionica con le altre macroregioni e spazi europei. Le strategie dovrebbero essere tra loro collegate in modo coerente. L'approccio prevede un beneficio comune per l'integrazione europea, e tutte le macroaree dovrebbero concorrere in tal senso. D'altra parte è interessante notare come esistano asimmetrie nelle preferenze che gli attori sembrano dare alle diverse strategie: è stato rilevato come la partecipazione alla consultazione degli attori balcanici (in particolare in Slovenia e Croazia) sia risultata più ampia nel caso del Danubio rispetto a quella nell'area dell'Adriatico-Ionio. Questa diversa preferenza potrebbe corrispondere ad una differente percezione e ad un diverso interesse sull'importanza delle macroaree. Se fosse così emergerebbe con ancora più forza il pericolo di marginalizzazione dell'area adriatico-ionica e la necessità di un maggiore investimento politico, di comunicazione e di partecipazione.

3.2. La formazione dell'interesse nazionale

Queste considerazioni dovrebbero portare alla formazione dell'interesse nazionale verso la macroregione. Gli obiettivi generali prima indicati devono infatti essere decostruiti e ricomposti tenendo conto del cosiddetto sistema Italia: un sistema invocato da più parti e a più riprese, che finora ha trovato però poche declinazioni importanti. La macroregione offre l'importante opportunità di costruire questo sistema perché la sua strategia si basa proprio sul concetto di integrazione delle diverse politiche settoriali e di coinvolgimento attivo dei diversi attori pubblici, privati e sociali. In tal senso il governo italiano - grazie alla guida combinata del Ministero Affari Esteri e del Ministero per lo Sviluppo Economico - ha già creato un coordinamento istituzionale che vede la presenza di diversi Ministeri settoriali, avviando nel contempo con la Commissione Europea una consultazione a cui hanno partecipato alcuni attori dell'economia e della società civile. Allo stesso modo, le regioni italiane si sono date un coordinamento guidato dalle Marche e hanno realizzato alcuni eventi sui loro territori per confrontarsi con gli attori locali. Le Camere di

⁴² Per una sua descrizione e visione dei materiali prodotti si veda <http://www.SeeNet.org/>; e per i rapporti di ricerca CeSPI: <http://www.cespi.it/SeeNet.html>

⁴³ M. Zupi (a cura di), "Rapporto di valutazione strategica del programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani (APQ), Executive summary", CeSPI, 2012

commercio a livello sia nazionale che locale si sono integrate nel Forum adriatico-ionico. Da questi sforzi sono emerse diverse indicazioni per la strategia. Naturalmente ogni portatore di interesse evidenzia le sue visioni e prerogative.

Ad esempio, la CNA si concentra sulla priorità della crescita delle piccole e medie imprese e propone le seguenti azioni: “la diffusione e animazione della cultura imprenditoriale svolta in partnership tra istituzioni, università enti funzionali e associazioni; interventi finalizzati ad attenuare il gap tecnologico e di ricerca che separa la macroregione dai valori medi dell’EU (*industrializzare il sapere*); dotare di risorse finanziarie e creditizie le imprese che, come risulta, lamentano uno shortage nell’approvvigionamento del credito (*finanziarizzare il sapere*); realizzare la funzione di snodo del sistema locale con attenzione particolare al completamento dei sistemi di mobilità e trasporto a rete, alla creazione delle piattaforme logistiche intermodali, al potenziamento del sistema portuale ed aeroportuale in relazione ai rapporti nell’Adriatico, al ruolo di facilitazione dello sviluppo che possono svolgere i sistemi urbani”⁴⁴.

A sua volta la Focsiv focalizzandosi sul tema dell’inclusione sociale e delle migrazioni, ha proposto: “a livello politico l’adozione di una visione sociale giusta e solidale, e a livello operativo un maggiore peso all’obiettivo e alle azioni per l’inclusione sociale. In particolare si tratta di creare una priorità di azione nella strategia regionale adriatico-ionica rivolta in modo trasversale all’inclusione sociale, a cui corrisponda una governance e un coordinamento aperto alla partecipazione pro-attiva degli organismi della società civile”⁴⁵.

L’articolazione di questa priorità dovrebbe comprendere: “i temi dell’occupazione giovanile, delle donne, dei gruppi vulnerabili, attraverso la diffusione e internazionalizzazione di nuove modalità di responsabilità sociale d’impresa, di impresa sociale, e di partenariati pubblico-privati-sociali, nelle periferie urbane e nei quartieri degradati; il tema dei migranti e dei richiedenti asilo attraverso reti transnazionali di servizi per l’accoglienza e l’integrazione radicati nei territori e che prevedono la partecipazione attiva degli organismi della società civile e del volontariato; lo sviluppo rurale nelle aree svantaggiate, sostenendo le famiglie contadine e le loro organizzazioni nel migliorare le condizioni di vita attraverso la diversificazione del reddito e la valorizzazione in catene del valore transnazionali”.

La stessa prospettiva è stata in seguito sostenuta anche dal Comitato economico e sociale europeo⁴⁶, in particolare quando scrive che: “*The EESC believes that the strategy should include a stronger social dimension, in order to better support inclusive growth in the Adriatic and Ionian region. It is also vital to involve representatives of "excluded" social groups in the social dialogue, such as migrant communities, people with disabilities and women's organisations, and to fully support EU policies aimed at preventing discrimination on grounds of racial or ethnic origin, disability, age, sexual orientation or gender*”.

Anche tra i Ministeri vi sono sensibilità diverse, che corrispondono ovviamente alle diverse competenze settoriali. Si nota tuttavia una certa difficoltà a integrare la dimensione interna a quella esterna, tra chi è più vocato a considerare la macroregione come un esercizio rivolto a favorire l’integrazione dei paesi dei Balcani occidentali, e chi considera la macroregione in termini più strumentali allo sviluppo economico dell’Italia. Le due prospettive non sono necessariamente antitetiche, anche se hanno un effetto diretto sulla distribuzione delle risorse nei territori, ma devono trovare un equilibrio virtuoso.

⁴⁴ CNA, *Una strategia per la macroregione adriatico-ionica, Crescita e Sviluppo Sostenibile, Coesione Territoriale, Ruolo delle Micro e Piccole Imprese, Il contributo della CNA alla definizione del Piano di Azione*, Ancona - martedì 12 novembre 2013

⁴⁵ Focsiv Volontari nel Mondo e CeSPI, “Per l’inclusione sociale nel Mediterraneo”, *Collana Strumenti*, 38, 2013.

⁴⁶ European Economic and Social Committee, “OPINION of the European Economic and Social Committee on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR) (exploratory opinion)”, ECO/359, Brussels, 21 January 2014.

Così tra le regioni vi sono stati accenti relativamente diversi tra le dimensioni ambientali, economiche e sociali, che corrispondono alle diverse sensibilità politiche e posizioni geopolitiche dei territori. Comunque il coordinamento condotto dalla Regione Marche ha portato a un documento condiviso di proposte per la strategia che raccoglie le diverse proposte⁴⁷. Si ribadisce quindi l'importanza di un dialogo politico sulle scelte da adottare.

Rispetto ai processi del Baltico e del Danubio, sembra che la partecipazione alla consultazione per la macroregione adriatico-ionica sia stata minore, anche per il poco tempo a disposizione. Ad esempio si nota la mancanza di organizzazioni per la protezione ambientale e in generale di organismi della società civile, quando invece essi sono tra i protagonisti della macroregione baltica. Alcuni attori hanno sottolineato come un vero processo di partenariato non possa essere ridotto ad una consultazione telematica. D'altra parte, anche con più tempo e maggiore informazione e condivisione, non si risolve la questione della scarsa capacità di alcuni portatori di interesse ad essere presenti ed efficaci. Risulta quindi necessario mantenere aperto il processo di confronto tra gli attori, e dedicare un maggiore impegno al rafforzamento delle capacità di alcuni gruppi, prevedendo una misura ad hoc nella strategia.

⁴⁷ Sintesi Azione di Consultazione delle Regioni italiane coinvolte nel percorso della strategia EUSAIR, *Sintesi Workshop rappresentanti Regioni Italiane 7-8 novembre 2013 – Ancona*, Regione Marche Gruppo EUSAIR Italia, assistenza tecnica SVIM Sviluppo Marche, 8-11-2013.

4. Conclusioni

La politica estera italiana, così come quella europea dell'allargamento, e la situazione dei Balcani occidentale sono fortemente influenzate dall'attuale crisi finanziaria. Le ripercussioni economiche, sociali e quindi politiche della crisi hanno un effetto di introversione che rallenta il processo di integrazione. La prospettiva della strategia dell'UE sulla macroregione adriatica-ionica rischia di venire fagocitata dalla crisi, se non riesce a rappresentare uno strumento significativo per il rilancio delle relazioni e delle economie dell'area. La sua rilevanza si deve misurare su obiettivi politici di primaria importanza in questo periodo di crisi, non solo in termini congiunturali ma anche di carattere strutturale per il benessere dei cittadini dell'area, e per la tenuta dell'ideale europeo, quindi sulla questione del lavoro e della democrazia. La strategia macroregionale può trovare più legittimità e sostegno se saprà contribuire a creare occupazione e inclusione sociale, dando così sostanza ad una maggiore democrazia locale ed europea.

La strategia macroregionale non può non essere coerente con il lancio di politiche macroeconomiche rivolte a riattivare la domanda, i consumi e gli investimenti, in un'area come quella adriatico-ionica che vive una diffusa depressione e marginalizzazione. Diverse notizie recenti segnalano un crescendo di eventi che evidenziano le difficoltà finanziarie, economiche e sociali: dai problemi del sistema bancario della Slovenia⁴⁸ alla richiesta della Commissione Europea di porre la Croazia sotto procedura per deficit eccessivo⁴⁹, alle dimostrazioni e incendi in Bosnia contro la disoccupazione, l'inerzia politica e la corruzione⁵⁰.

Questa situazione è resa ancor più difficile dalle caratteristiche di asimmetria istituzionale tra i paesi della macroregione. Asimmetria sia delle configurazioni amministrative, tra livelli centrali e subnazionali, che delle capacità degli attori. La strategia deve quindi prevedere un importante investimento di carattere istituzionale, come previsto già nel documento di discussione sulla macroregione, come è evidente a livello di Strategia 2020 del Sud Est europeo, e come indicato nella revisione della strategia Baltica⁵¹.

L'assistenza tecnica e istituzionale dovrebbe inoltre comprendere non solo le amministrazioni ma anche le organizzazioni funzionali, sussidiarie e della società civile, interlocutrici essenziali per una qualsiasi politica di sviluppo in una società complessa. Altrimenti si rischia una macroregione a velocità diverse per priorità e impatti, in un'area che è già catturata da dinamiche divisive. È quindi necessaria una misura di empowerment di comunità locali aperte.

Di fronte a queste sfide il paradosso dei 3 no delle strategie macroregionali rappresenta un evidente ostacolo. La pretesa che sia solo la volontà politica e un forte richiamo ad un maggiore accordo, capacità di mettersi in rete, efficienza ed efficacia delle amministrazioni, a stimolare e muovere un

⁴⁸ <http://www.euractiv.com/euro-finance/eurozone-chief-better-slovenia-a-news-531206>

⁴⁹ <http://www.euractiv.com/euro-finance/commission-proposes-excessive-de-news-532252>

⁵⁰ <http://www.euractiv.com/enlargement/130-hurt-anti-government-protest-news-533346>

⁵¹ È interessante infatti notare come anche nel caso del Baltico, conosciuto per la sua maturità di cooperazione, si siano rilevate deficienze di coinvolgimento politico, capacità istituzionale e partecipazione dei portatori di interessi. Per cui, dopo ormai quattro anni di lavoro, si è sentita la necessità di rafforzare la governance indicando come le amministrazioni nazionali degli Stati membri debbano sostenere le capacità dei punti di contatto nazionale, dei coordinatori di area e dei leader delle azioni orizzontali, istituendo organismi di coordinamento nazionali: "... *setting up a national coordination body to boost the effectiveness, synergy and sustainability of the results achieved ... ensuring that there is adequate internal capacity to fulfill the role*" (pag. 12 di Commission of the European Communities, "Action Plan – February 2013 Version", Commission staff working document.

sistema complesso come una strategia macroregionale (come richiamato dai 3 sì⁵²), si scontra con una realtà fatta di debolezze, soprattutto nel caso dell'Adriatico-Ionio, che rischia di mettere a repentaglio qualsiasi prospettiva di successo. Scommettere tutto solo sulla buona volontà politica delle diverse amministrazioni, in un periodo di crisi, rischia di essere un salto nel vuoto. D'altra parte non è vero che non ci sia una forma di istituzionalizzazione: sebbene non si creino amministrazioni ad hoc, è indubbio che il sistema di coordinamento rappresenti una specie di *soft institution* formata da un disegno specifico di relazioni e soggetti, che a sua volta implica un investimento di risorse. Date le asimmetrie esistenti tra i paesi e i contesti socio-economici, risulta indispensabile un sostegno ad hoc ai focal point e ai coordinatori delle aree prioritarie e delle azioni orizzontali.

Da queste considerazioni di fondo e dai risultati dell'analisi condotta nei capitoli precedenti emergono alcune indicazioni per il semestre della Presidenza italiana dell'UE, con riferimento alla politica estera e al ruolo della macroregione nell'area dei Balcani occidentali.

A) Coerenza e visione per la coesione territoriale

1. Innanzitutto, come già sottolineato, risulta indispensabile un ancoraggio della strategia macroregionale in un quadro coerente di politiche macroeconomiche di crescita e sviluppo sociale. La macroregione non può disegnarsi con un approccio tecnico funzionale di corto respiro o come una lista di priorità e possibili progetti che poi rimarranno sulla carta per insufficienza di risorse. La questione è innanzitutto politica: la macroregione deve essere uno strumento effettivo per il benessere dei cittadini, per rispondere ai bisogni sociali e alla domanda di democrazia. In questo modo si riattiva la fiducia nell'ideale europeo. La macroregione ha senso se esiste una forte volontà politica che si esprime in modo coerente nell'integrazione dei diversi strumenti a disposizione, e soprattutto nel quadro di una politica di sviluppo, oltre l'austerità, rilanciando un messaggio europeo di solidarietà e cooperazione tra i territori.
2. Allo stesso modo, e proprio in considerazione del fatto che la strategia macroregionale è vincolata ai 3 No, le sue azioni avranno efficacia se sono inserite in un contesto coerente di direttive e regolamenti europei, così come di norme nazionali. Ancora una volta lo spazio politico è decisivo: ad esempio, iniziative nel settore dell'energia o della gestione dei servizi idrici a livello transnazionale hanno più efficacia se si fondano su una visione comune di regole e di mercato, di ruoli del pubblico, del privato e del sociale (si veda ad esempio il dibattito sulla gestione dei servizi idrici e il recente esito referendario italiano per una gestione pubblica partecipata). Deve essere quindi assunta una visione con criteri politici per stabilire le effettive priorità e i percorsi di armonizzazione normativa.
3. La visione dovrebbe rispondere ai bisogni sociali, così evidenti nella situazione attuale, e avere la sua radice nel concetto del capitale territoriale e nell'approccio *place-based*, che pone al centro la valorizzazione dei saperi, delle culture, delle specializzazioni locali e un governo condiviso di beni comuni come il mare e i paesaggi, in un'area vasta transnazionale, aperta alle relazioni con l'esterno; aperta al governo delle connessioni sia materiali che immateriali, dei flussi di merci, di capitali e soprattutto di persone, comprese le migrazioni irregolari.

⁵² "... there should also be "three yeses": jointly agreed application and monitoring of existing rules in the macroregion; creation – for which EU bodies should be responsible – of a platform, network or territorial cluster of regional and local authorities and Member States which also brings in stakeholders; agreed use of existing Union funding for developing and implementing macroregional strategies". (Committee of the Regions, "Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions, Territorial Cooperation in the Mediterranean through the Adriatic-Ionian Macroregion", 92nd Plenary Session, 11-12 October 2011, COTER-V-016. (pag. 7).

B) Organizzazione e risorse

4. In questo senso c'è bisogno di uno spazio di confronto politico intergovernativo e interparlamentare importante che si può caratterizzare anche per un approccio multilivello, e questo può essere utilmente fornito dalla IAI. Il fatto che la IAI già funzioni in collegamento con i Forum delle città e delle Camere di commercio, così come con la rete delle università, agevola la creazione di un sistema di coinvolgimento politico dei diversi attori, a cui dovrebbe affiancarsi anche una rappresentanza delle organizzazioni della società civile, magari attraverso la creazione di un Forum adriatico-ionico del Terzo Settore, così come di un Forum delle parti sociali, preannunciato dai sindacati. La IAI potrebbe dunque offrirsi come spazio di dialogo politico di alto livello, aperto alle diverse rappresentanze, non solo governative, per monitorare il contributo politico della macroregione allo sviluppo dell'area, all'integrazione europea, e fissarne gli indirizzi principali. In questo modo si potrebbe anche riuscire a recuperare una maggiore partecipazione alla costruzione e realizzazione del piano d'azione. Altro ruolo politico che può esercitare la IAI è quello di favorire il dialogo con le altre aree vaste vicine (in particolare con la macroregione danubiana e verso Nord con quella baltica, anche attraverso l'InCE), per la creazione di corridoi di connessione e di iniziative congiunte, favorendo così l'integrazione europea.
5. La volontà politica così costruita va tradotta in capacità istituzionale effettiva. Occorre formare una governance efficiente, dei coordinamenti efficaci, una comunicazione adeguata, per mobilitare le competenze e risorse necessarie a sostenere le iniziative strategiche. Il modello di governance della macroregione baltica, che si sta via via affinando, può essere tradotto utilmente nell'area adriatico-ionica, ma va rafforzato il sostegno e l'accompagnamento ai partner dei Balcani occidentali, ai partner istituzionali e della società civile sui diversi livelli e per le diverse priorità. A proposito di rafforzamento delle capacità, una lezione ed indicazione che viene dall'esperienza baltica riguarda la necessità di creare organismi di coordinamento nazionali a supporto dei focal point e dei coordinatori delle aree prioritarie e delle azioni orizzontali, e di dotarsi di una "seed money facility" per sostenere l'elaborazione di progetti *flagship*.

A questo proposito si potrebbe verificare la possibilità di un supporto importante da parte della costituenda Agenzia per la coesione territoriale, e/o della prevista Agenzia per la cooperazione internazionale, nel caso in cui andasse in porto il disegno di legge governativo sulla cooperazione allo sviluppo. Il coinvolgimento di agenzie nel sostegno alle strategie macroregionali si ritrova ad esempio nel caso della Svezia, dove l'Agenzia per la crescita regionale ed economica coordina l'impegno delle diverse entità nazionali e sub-nazionali (ben 38 organismi)⁵³.

⁵³ "The Swedish Agency for Economic and Regional Growth, mentioned below as Tillväxtverket, has been given the assignment of coordinating the government agencies' activities in relation to the Strategy. Moreover in its appropriation directions there is also a task of following up the regional implementation of the Strategy in Sweden in consultation with the Government Offices. In separate government decisions or their appropriation directions, a number of state agencies have been given assignments to contribute to the implementation of the Strategy." (Tillväxtverket, *Paving the way for a Baltic Sea Macro Region. The implementation of the EU's Strategy for the Baltic Sea Region in Sweden*. Summary in English of the Second Annual Report. (Rapport 0109 in Swedish), 2011, pag. 3). A proposito dell'organizzazione svedese si veda anche il sito <http://www.government.se/sb/d/13012/a/142830>, dove si legge che "In October 2011, a Government Agency Network for the implementation of the EUSBSR was formed, including 34 government agencies and 21 regions and county councils. It will be coordinated by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth."

6. Con la redazione del piano di azione della macroregione occorrerà negoziare e avviare la costituzione dei coordinatori di aree prioritarie e di azioni orizzontali, assicurando la presenza equilibrata dei diversi paesi e dei diversi livelli. Si veda ad esempio in allegato 1 la distribuzione dei coordinatori nel caso del Baltico. Ciò implica per l'Italia non solo la scelta delle priorità e delle azioni su cui ambire alla leadership, ma anche la disponibilità a sostenere gli altri coordinatori. A proposito delle azioni, come indicato dal Commissario Hahn nel recente incontro di Atene⁵⁴, e nel documento della Commissione di valutazione del valore aggiunto delle macroregioni⁵⁵, è necessario identificare ed avviare subito dei progetti concreti che diano visibilità e che siano di sicura efficacia. In tal senso vi è la grande opportunità di poter incrociare i nuovi programmi europei, ad esempio, con un progetto per la mobilità di studenti e ricercatori su un tema come quello delle azioni transnazionali per l'inclusione sociale sfruttando il programma Erasmus Plus; un progetto quadro di ricerca sulla Blue Growth nell'Adriatico-Ionio con il programma Horizon 2020; un progetto sulle *smart specialisations* a livello manifatturiero, con riferimento ad esempio alla questione dell'accesso alla finanza, attraverso il programma Cosme; e così via per altri programmi.

7. La capacità istituzionale e dei partner sociali va inoltre accompagnata da una capacità di lettura, analisi, e quindi raccolta di dati e informazioni focalizzata sui capitali territoriali, in modo comparabile. La macroregione dovrebbe dotarsi di uno strumento statistico per superare le asimmetrie informative e offrire dati reali per il dibattito politico e per la valutazione delle iniziative.

Infatti, come insegna l'esperienza del Baltico, la strategia e il suo piano sono in continua revisione ed evoluzione⁵⁶. Ciò significa che occorre dotarsi di una capacità di aggiornamento, monitoraggio e valutazione del processo. Ancora una volta la questione della capacità istituzionale è determinante.

8. La volontà politica è indispensabile per impegnare risorse. Un primo test a livello italiano risulterà da quante risorse saranno dedicate alla macroregione nell'accordo di partenariato con la Commissione, nei PON e nei POR, così come dalle risorse nazionali e regionali. La credibilità della strategia dipenderà dalla sua integrazione nei fondi strutturali 2014-2020, dal coordinamento con le risorse del programma transfrontaliero IPA Adriatico, così come degli altri programmi che insistono sull'area, dal legame con i fondi di IPA II. Il potere trasformativo della strategia macroregionale si fonda sul suo *mainstreaming* nelle politiche settoriali e nei diversi fondi⁵⁷.

Un altro indirizzo è quello di costituire un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, così come indicato dal Comitato delle Regioni⁵⁸, che potrebbe formarsi a partire dall'Euroregione adriatica-ionica già esistente, con lo scopo di creare sinergie e intercettare risorse che vengono

⁵⁴ Stakeholder Conference on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region, Athens 6-7 February 2014

⁵⁵ European Commission, "REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS concerning the added value of macro-regional strategies" {SWD(2013) 233 final}, Brussels, 27.6.2013 COM(2013) 468 final

⁵⁶ "Four years after its inception, the EU Strategy is still a moving target. The Strategy itself and its rolling Action Plan have been revised and updated several times already. [...] For the time being, the Strategy seems to be more successful in some areas, while improvements are still needed in others. [...] effective integration of nongovernmental actors and stakeholders still remains an important challenge." (K. Kern and S. Gänzle, "Towards Cruising Speed? Assessing the EU Strategy for the Baltic Sea Region", *SIEPS - Swedish Institute for European Studies*, October . ISSUE 2013:17epa, pag 11 e 12)

⁵⁷ S. Duhr, op. cit., pag. 44.

⁵⁸ Committee of the Regions, 2011, pag. 8.

dai diversi programmi di cooperazione territoriale che si intrecciano nell'area, per sostenere progetti *flagship* e azioni orizzontali.

Ma non basta: la macroregione si deve confrontare anche con risorse extra europee. Nell'area vi sono infatti importanti programmi di finanziamento multilaterale che si possono aggiungere alle risorse interne. Si può fare l'esempio del *Croatia and Bosnia and Herzegovina Adriatic Sea Environmental Pollution Control Project* (ASEPCP) finanziato dalla Banca Mondiale e che si presenta come una iniziativa che “*will benefit an estimated 235,000 people, is the first project in a regional pollution control initiative*”⁵⁹. Il costo totale del progetto è stimato in oltre 76 milioni di dollari, di cui 14 a carico di fondi europei (IPA e agenzie di cooperazioni nazionali come quella svedese SIDA) e il rimanente su fondi nazionali e del *Global Environment Trust Fund* gestito dalla Banca Mondiale.

C) Per una visione europea dagli anelli olimpici capace di un nuovo dialogo con i poteri regionali

9. Vale la pena di adottare uno spazio aperto alla partecipazione di entità che non sono vincolate al perimetro del bacino adriatico-ionico, in modo flessibile e legato alle funzionalità su cui agire. I confini amministrativi devono essere labili e permeabili al rapporto con altri territori significativi per lo sviluppo adriatico-ionico. In questo senso la partecipazione ai coordinamenti non dovrebbe essere chiusa e predeterminata, ma aperta a istituzioni e entità del sociale e del privato che apportano competenze e possibilità di risorse. Così come è importante lavorare per una macroregione legata e connessa alle altre aree, contribuendo all'integrazione europea.

Le strategie macroregionali, e quindi anche quella adriatico-ionica, rappresentano una opportunità in più di contribuire alla creazione di un'Europa unita nelle diversità. Un ossimoro che in termini geopolitici si può concretizzare in un'Europa policentrica, che al disegno di una integrazione differenziata per centri concentrici, ne affianca una ad anelli olimpici, dove le periferie vengono valorizzate di più e quindi meglio integrate, secondo il principio della coesione territoriale.

10. Il consolidamento degli anelli olimpici consente inoltre di creare un rapporto più pacifico e aperto dell'UE verso altri poteri regionali come la Turchia e la Russia. La macroregione baltica, ad esempio, ha già promosso iniziative che coinvolgono positivamente i territori adiacenti della Russia, riducendo le tensioni esistenti.

Nello stesso senso, la macroregione adriatico-ionica può rappresentare uno strumento aperto al dialogo e al rapporto con la Turchia su questioni funzionali al reciproco sviluppo, così come verso il Medio Oriente, attraverso il prolungamento dei corridoi di trasporto, o affrontando la questione della governance dei flussi migratori e la necessità della protezione umanitaria.

Si pone a questo proposito la questione sul ruolo che può avere la macroregione adriatico-ionica nel Mediterraneo. Come messo in evidenza da Kaush⁶⁰, la politica di Vicinato nel Mediterraneo è finita. “*The increasingly complex regional geopolitical environment is leading to a political and economic diversification upon which to force the hat of EU neighbourhood as a common label of aspirants to strategic integration with the EU looks increasingly inappropriate*” (pag.41). Più realistico è un approccio differenziato e flessibile. “*Not heavy institutional integration, but more flexible, interest-based alliances are likely to constitute the backbone of future EU-Mediterranean relations. [...] Rather than fostering fragmentation,*

⁵⁹ The World Bank, “A Regional Approach to Reducing Pollution in the Adriatic Sea, Water Partnership Program”, *WPP Briefing Note 5* / December 2013

⁶⁰ K. Kaush, “The End of the (Southern) Neighbourhood”, 18 *PapersIEMed*, joint series with EuroMeSCo, April 2013.

differentiation and flexible alliances could help create positive new dynamics in the short term, and develop new momentum for deeper multilateral EU-Mediterranean cooperation in future” (pag.42).

In questo contesto la macroregione adriatico-ionica può rappresentare una nuova componente sub-regionale che può contribuire all'integrazione mediterranea, oggi così frammentata a causa delle dinamiche centrifughe della passata primavera araba, e dell'incapacità dell'UE di agire con una sola voce (si veda quanto accaduto tra i paesi membri nel caso della Libia). A cui si potrebbe aggiungere il tentativo di creazione di una macroregione del Mediterraneo occidentale ancorata ai paesi della sponda europea, ricostruendo così un percorso di ricomposizione di una geopolitica nell'area, così frastagliata, frammentata e tormentata.

Allegato 1

Table 1: Priority Areas (PAs) and Horizontal Actions (HAs) of the EU Strategy for the Baltic Sea Region

Priority Areas (PAs)	Coordinator(s)	No. of actions	Number of flagship projects (incl. potentials)
Save the Sea			
PA Agri – Reinforcing sustainability of agriculture, forestry and fisheries	Finland, Lithuania, Sweden	7	11
PA Bio – Preserving natural zones and biodiversity, including fisheries	Germany	2	4
PA Hazards – Reducing the use and impact of hazardous substances	Sweden	4	6
PA Nutri – Reducing nutrients input to the sea to acceptable levels	Finland, Poland	6	7
PA Safe – To become a leading region in maritime safety and security	Denmark, Finland	7	8
PA Secure – Protection from emergencies and accidents on land	Sweden, Council of the Baltic Sea States (CBSS)	3	6
PA Ship – Becoming a model region for clean shipping	Denmark	1	6
Connect the Region			
PA Crime – Fighting cross-border crime	Finland, Lithuania	2	4
PA Energy – Improving the access to, and the efficiency and security of, the energy markets	Denmark, Latvia	2	9
PA Transport – Improving internal and external transport links	Lithuania, Sweden	4	5
Increase Prosperity			
PA Culture – Developing and promoting the common culture and cultural identity	Schleswig-Holstein (Germany), Poland	5	13
PA Education – Developing innovative education and youth	Hamburg (Germany), Norden Ass. (Sweden)	7	11
PA Health – Improving and promoting people’s health, including its social aspects	Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being	3	6
PA Innovation – Exploiting the full potential of the region in research and innovation	Sweden, Poland	1	6
PA Internal Market – Removing hindrances of the internal market	Estonia	3	4
PA SME – Promote entrepreneurship and strengthen the growth of SMEs	Denmark	4	9
PA Tourism – Reinforcing cohesiveness of the macro-region through tourism	Mecklenburg-Vorpommern	2	5
Horizontal Actions (HAs)			
HA Involve – Strengthening multilevel governance including involving civil society, business and academia	Region Västerbotten and Kalmar, the Baltic Sea NGO network	8	5
HA Neighbours – increase cooperation with neighbouring countries to tackle joint challenges in the BSR	City of Turku (Finland), CBSS	8	14
HA Promo – Boosting joint promotion and regional identity building actions	Baltic Metropolises Network, Baltic Development Forum	2	2
HA Spatial Planning – Encouraging the use of maritime and land-based spatial planning in all member states around the Baltic Sea and develop a common approach for cross-border cooperation	VASAB, HELCOM		1
HA Sustainable development and bio-energy	CBSS, Nordic Council of Ministers	3	13
Based on European Commission, 2013b, 42			

II Parte - Il contesto geopolitico e strategico della macroregione adriatico-ionica

Di Paolo Quercia (ISTRID)

Executive Summary

La rilevanza della costruzione della macroregione risiede nel fatto che i Balcani sono stati storicamente un'area di tradizionale contrasto dei paesi europei. Anche l'avvio della crisi jugoslava è stato caratterizzato dalle divergenze nelle politiche estere dei vari paesi europei ed in particolare dalle decisioni prese sulla disgregazione della federazione. Una vera e propria politica europea verso i Balcani è in un certo qual modo venuta a mancare anche nella fase della ricostruzione e stabilizzazione, in quanto essa rimane corta di strumenti, prevalentemente tecnocratica e troppo condizionata dai rapporti bilaterali di ciascun paese dell'Unione con ciascuno dei paesi della regione. Oggi la macroregione rappresenta un'importante *chance* per la costruzione di un approccio neo-regionale ai Balcani Occidentali.

La pacificazione dei Balcani rappresenta una storia di successo, anche alla luce del fatto che la crisi jugoslava era iniziata in assenza di una politica estera ed europea di sicurezza. Sulle guerre jugoslave l'Europa si è mossa in ordine sparso, subendo l'iniziativa degli Stati Uniti d'America e, soprattutto, dimostrando un'incapacità di risolvere il conflitto e la sua *escalation*, ed in particolare di prevenire le tragedie umanitarie ed i genocidi che sono avvenuti. Verso la fine degli anni Novanta, tuttavia, la politica estera e di sicurezza comune europea inizia a fare la differenza.

Oggi apparirebbe essersi conclusa la lunga fase storica del Novecento che ha portato ad una divisione politica dei Balcani secondo il principio di Versailles, ossia su una strutturazione politica sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli. La parziale risoluzione dei conflitti non pregiudica la permanente forza delle identità nazionali e storiche regionali.

Le conflittualità e le identità balcaniche in questo ventennio non sono scomparse ma si sono evolute, rimanendo tra loro distanti e spesso antagoniste. Occorre non sottovalutare le difficoltà che i processi di riconciliazione pongono. La memoria condivisa – o il rispetto delle diverse memorie – è un percorso estremamente difficile da raggiungere e raramente esiste tra popoli che si sono combattuti l'un l'altro. Bisogna anche dire che il problema della riconciliazione è stato sottovalutato, anche perché è stata sottovalutata la forza persistente del dato identitario nazionale. Pochi sono stati i tentativi seri di riconciliazione nella regione e nessun modello consolidato è stato utilizzato per tutta l'area.

È necessario puntare molto sulla costruzione di un sistema di rispetto delle differenti memorie, e contrastare l'uso politico della Storia è fondamentale per una regione che viene da un decennio di pulizia etnica. Ciò deve essere affrontato anche in un momento in cui i Balcani appaiono perdere di rilevanza mondiale di fronte all'emersione di sfide globali molto più complesse ed attuali. La particolarità della situazione internazionale e la crescente marginalità della regione resta uno dei migliori argomenti per spingere verso un abbandono delle conflittualità identitarie basate sulle minime differenze.

La regione è sostanzialmente stabilizzata ma non autosufficiente, né dal punto di vista economico né da quello della sicurezza, né al riparo da *shock* esterni. Il completamento dell'allargamento avrebbe dovuto colmare questi vuoti, ma il percorso europeo ha subito delle involuzioni e dei rallentamenti. Restano ancora dei prezzi politici da pagare per completare l'allargamento se non si

procede prima con una maggiore integrazione regionale. L'integrazione europea della regione è in parte avvenuta, ma la subentrata crisi dell'eurozona ne ha interrotto il percorso, riponendoci in evidenza gli *unfinished business* dei Balcani.

Nel Mediterraneo, tuttavia, gli effetti della crisi dei paesi arabi e quella russo-ucraina impattano, al tempo stesso, sulla regione, collegandola ad un più ampio arco di crisi Sud europeo. La gestione delle crisi e la protezione della regione adriatico-ionica da possibili forme di "contagio" resta una necessità geopolitica in un contesto in cui, negli ultimi anni, l'Italia ha forse perduto un suo ruolo di leadership regionale o quantomeno l'ambizione ad averlo. L'Italia può incidere maggiormente sulle strategie e sulle politiche europee per la regione.

Occorre ri-discutere il concetto geopolitico di Balcani occidentali che in realtà rappresenta un concetto aggregato di realtà geopolitiche diverse e soprattutto un concetto "transitorio", nell'attesa del completamento dell'allargamento. È necessario tentare uno sforzo ri-definitorio, che dovrebbe anche spingersi fino ad un'identificazione di nuovi concetti geopolitici sub-regionali più chiari ed appropriati, quale potrebbe essere ad esempio quello di regione adriatico-ionica. Non va sottovalutata l'importanza che la questione definitoria può avere nelle dinamiche integrative della regione.

La macroregione deve divenire un'area di sviluppo economico, in parte trainato dall'utilizzo rispettoso della posizione del Mare Adriatico come arteria vitale per il commercio internazionale e gli approvvigionamenti strategici. In questo decennio, lo sviluppo economico dei Balcani è stato più che altro basato sulla delocalizzazione produttiva e sul boom del credito bancario dell'Europa continentale verso la regione. La crisi economica europea ha in parte rallentato tale volano di crescita. Lo sviluppo economico dell'area adriatica va cercata nell'inserimento nei grandi flussi dell'economia globale, realizzato con un elevato rispetto del territorio e del delicato ecosistema del bacino.

La macroregione adriatico-ionica parte come una proposta geopolitica italiana, che deve essere costruita con una visione politica condivisa. Essa ha visto tanto un "fronte" diplomatico "balcanico", con il coinvolgimento dei paesi della regione, un fronte europeo basato prevalentemente dal rapporto con la Commissione. È un dossier importante per l'Italia da giocare bene a Bruxelles e va sicuramente rafforzato. Il progetto della macroregione adriatico-ionica è importante per l'Italia, e gli sforzi vanno concentrati affinché il nostro paese non perda questa occasione di contribuire alla stabilizzazione dell'area dell'Europa Sud orientale, dando al tempo stesso priorità a quei contributi e quei settori che possono rivelarsi più utili per la nostra politica regionale.

La costruzione delle macroregione avviene dopo un quarto di secolo dall'avvio della transizione post-comunista. Transizione che non è stata progressiva ma che ha visto susseguirsi due diverse fasi geopolitiche. L'attuale, terza fase, appare essere sostanzialmente diversa rispetto alle due fasi precedenti (1990-2001 e 2001-2008). Un carattere significativo di questa fase potrebbe essere rappresentato dall'affermarsi di un approccio neo-regionalista adriatico-ionico, che va però attualizzato sia con le evoluzioni interne dell'Unione Europea che con quelle esterne che hanno luogo nell'intero spazio Euro-Mediterraneo.

Alcune questioni restano fondamentali per elevare l'ambizione strategica del progetto della macroregione adriatico-ionica: armonizzazione delle politiche adriatiche; strategia di gestione dei nazionalismi residui e delle conflittualità irrisolte; costruzione di una "voce adriatica" comune a Bruxelles, all'interno di un concetto di "Estero Vicino adriatico"; costruzione di collegamenti funzionali tra macroregione adriatico-ionica e altre iniziative sub-regionali nello spazio compreso tra l'area danubiana ed il mediterraneo orientale.

La dimensione energetica della macroregione è fondamentale. Essa non deve divenire ostaggio di progetti geopolitici alternativi, ma giungere nel tempo a costruire il suo ruolo di *hub* energetico per l'Europa, essendo strategicamente collocata in posizione ottimale per cogliere i flussi di

approvvigionamento dal Nord Africa, dal Mediterraneo orientale, dal Medio Oriente, dallo spazio Euroasiatico. Fondamentale diviene investire sulle interconnessioni dei sistemi di trasporto tra i vari paesi (le cui reti restano prevalentemente nazionali) e sull'integrazione dello spazio energetico adriatico con il corridoio energetico baltico-adriatico.

Nella regione adriatico-ionica è importante valorizzare il *soft power* storico-culturale italiano, che è un incontro tra *Made in Italy*, turismo culturale e storico, arte del buon vivere e dell'accoglienza. Non bisogna dimenticare i numeri del turismo mondiale diretti verso l'Italia ed il beneficio che un'inclusione in tali flussi turistici potrebbe portare alla regione balcanica. Inoltre, parlare di turismo e di cultura in questa regione ha un profondo significato politico in quanto si collegano con i concetti di lingua e di identità politico-culturale. La promozione dell'identità culturale e storica dell'Adriatico rappresenta una grande opportunità, che va tuttavia affrontata con un alto livello di sensibilità politica per non suscitare strumentali contese di tipo nazionalistico, specie nei paesi di recente *state building*. La disponibilità di collegamenti diretti per il turismo sono importanti e vanno intensificati nello spazio adriatico-ionico.

Anche il tema delle minoranze nazionali e dell'ottimizzazione della loro tutela può essere uno strumento con cui l'Italia può contribuire alla costruzione di un proprio ruolo nella regione. L'esperienza italiana nella gestione delle minoranze nazionali e delle problematiche degli esuli può rappresentare sicuramente un'esperienza di riferimento, così come la politica di sostegno e d'inclusione delle nostre minoranze e comunità di esuli può essere un modello da utilizzare per le questioni delle minoranze balcaniche. In tutta la regione è però opportuno anche vigilare l'attività normativa e parlamentare sui temi delle minoranze, per evitare sorprese o involuzione negli strumenti di tutela. La questione della tutela delle minoranze nazionali, questione centrale per l'interesse nazionale italiano, ruota attorno agli stessi principi sui cui sono basati gli standard per l'inclusione nell'Unione Europea. Il tema è stato affrontato nei rapporti fra Italia, Slovenia e Croazia, ma molte e gravi incertezze permangono nell'area. Pur nella sua specificità, la questione della tutela della minoranza italiana in Istria, Fiumano e Dalmazia è collegata con i più generali standard di tutela delle minoranze che si stabiliranno nella regione adriatico-ionica, in cui permangono ancora delicate criticità toccanti l'intera regione adriatica. La macroregione deve in qualche modo valorizzare la questione dei diritti degli individui appartenenti a comunità nazionali minoritarie e delle stesse comunità collettivamente intese.

La questione della possibile strumentalizzazione degli anniversari della ricorrenza della Grande Guerra nell'area adriatico-ionica non va sottovalutata e va gestita con grande attenzione, anche alla luce della trasformazione dei movimenti e dei partiti politici di stampo nazionalista e al crescente malcontento economico e sociale aggravatosi a causa degli effetti della crisi del 2008.

5. Il senso geopolitico di una macroregione sospesa nell'arco di crisi Euro-Mediterraneo

Il quadro generale geopolitico

La regione dell'Europa Sud orientale è in corso di transizione ormai da un quarto di secolo. Dai grandi cambiamenti dei primi anni Novanta l'area è andata incontro a progressive multiple trasformazioni che non sono ancora pervenute ad uno stato di equilibrio geopolitico e presentano ancora vaste contraddizioni e residue conflittualità. È quello a cui normalmente si fa riferimento quando si parla, ormai da tanti anni, del concetto di *Unfinished Balkans*⁶¹. Prima di descrivere il generale contesto geopolitico della regione e i suoi caratteri di instabilità tutt'ora presenti, è doveroso sottolineare che, se vi è una sostanziale convergenza su cosa possa significare di fatto "finire i Balcani" (ovverosia porre fine ai conflitti etno-nazionali e portare tutti i sistemi politici della regione verso la costruzione di istituzioni e forme di governo efficienti e democratiche basate su economie di mercato auto-sostenibili), notevole diversità si è registrata sui mezzi e sulle modalità con cui realizzare tali processi, sulla distribuzione dei costi per il loro conseguimento, sulla priorità che tale obiettivo ha avuto nei diversi momenti politici di questo quarto di secolo, anche in relazione con i più ampi obiettivi di politica estera di un numero particolarmente vasto di *stakeholders*.

I venticinque anni dalla caduta del muro di Berlino sono un periodo sufficientemente lungo per tracciare un bilancio del mutamento del quadro geopolitico regionale. Per quanto concerne i Balcani, questo quarto di secolo può essere utilmente diviso in due fasi piuttosto nette (1990-1998) e (2001-2008), a cui ha fatto seguito l'avvio di una terza fase, ancora in corso, di cui intravediamo solo i principali caratteri e la potenziale durata temporale.

La prima fase, quella del conflitto militare e della ridefinizione dei confini e delle sovranità, è caratterizzata dal contesto della guerra civile jugoslava e dunque dominata dalle problematiche della *hard security*, dagli interventi militari della NATO e delle Nazioni Unite in Bosnia Erzegovina ed in Kosovo. Di fatto essa termina con il dispiegamento di KFOR in Kosovo e la costruzione di una *interim administration* in preparazione dell'indipendenza, anche se due importanti *spill-over* sono rappresentati dallo scoppio della rivolta in Macedonia nel 2001 e di quella – anti-serba ed anti-UNMIK – della popolazione albanese del Kosovo nel marzo 2004.

La seconda fase, quella della stabilizzazione attraverso l'integrazione europea e l'allargamento euro-atlantico, prende il via con l'arresto di Milosevic e l'ascesa al potere in Serbia dei partiti di quello che era il cartello del DOS, l'opposizione democratica al regime e l'esclusione dal nuovo corso democratico dei partiti socialista e radicale, che avevano condiviso il potere e gravi responsabilità durante gli anni della guerra. È la fase della *soft security*, in cui uno dei principali strumenti di stabilizzazione regionale era rappresentato proprio dalla politica dell'allargamento europeo, inteso – forse impropriamente – principalmente come strumento di stabilizzazione, supportata dai grandi investimenti di capitale pubblici e privati iniettati nel processo di ricostruzione

⁶¹ Vedi il concetto recentemente ripetuto dal politico svedese Carl Bildt nell'intervista concessa all'emittente B92 "Unfinished Business", gennaio 2014. Il filone "unfinished" è molto vasto, ad iniziare da *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Carnegie Endowment for International Peace, 1996 e *US policy toward South Eastern Europe, Unfinished Business in the Balkans*, Rand Corporation, 2004. Vedi, tra gli altri, anche i recenti V. Dzihic e D. Hamilton (eds.), *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community*, Center for Transatlantic Relations, 2012; W. Burns, *US – EU Unfinished Business in the Balkans*, US Department of State, 2011; *Unfinished Business in Europe: the Western Balkans and Turkey*, EUISS, 2010.

economico regionale. In questo periodo, che si immaginava potesse realisticamente chiudersi entro l'anno simbolico del 2014, si sarebbe dovuto completare – o quantomeno si sarebbero dovute creare tutte le precondizioni – il processo d'integrazione euro-atlantico dell'intera Europa Sud orientale. Le numerose difficoltà emerse in questo decennio hanno invece portato a procedere a geometrie troppo variabili, con lo spaccettamento dell'Europa Sud orientale in più micro-regioni, di cui i cosiddetti “Balcani occidentali” rappresentano ora lo spazio mancante. Per inciso, nella prevalenza della concezione del doppio binario euro-atlantico dell'allargamento tipico di questo decennio, il percorso di avvicinamento della Turchia all'Unione Europea faceva parte di questa fase di completamento del quadro politico strategico nell'Europa Sud orientale; anch'esso ha sperimentato un cambio di passo dal 2008 in poi, quest'ultimo legato al processo di trasformazione della politica estera turca che ha preso il nome, improprio ma indicativo, di “neo-ottomanesimo”.

La terza fase – ancora fluida e dalla durata incerta – è quella attuale, che potremmo definire neo-regionalista, e che ha come principale obiettivo quello della ricostruzione della regione adriatico-ionica, oggi frammentata sia in senso orizzontale (i cosiddetti paesi dei Balcani Occidentali) che verticale (tra paesi UE e paesi non UE). Il rallentamento del processo di allargamento offre paradossalmente l'opportunità per affrontare i nodi irrisolti e riprogettare le due diverse tipologie d'integrazioni incomplete: quella orizzontale tra i paesi della regione e quella verticale tra i paesi dell'area ed i paesi dell'Unione. Nello stesso tempo si assisterà ad una riconfigurazione della stessa Unione Europea, che al termine del percorso di adesione dei cosiddetti Balcani occidentali sarà verosimilmente evoluta verso qualcosa di significativamente diverso rispetto al modello attuale ma anche rispetto alle differenti tipologie di Unione Europea (quella che dell'Unione monetaria a politica interna, costruita con il Trattato di Maastricht, e quella dell'allargamento avviata con il Trattato di Nizza) che hanno dovuto gestire le prime due fasi della trasformazione politica dei Balcani negli anni 1990 e negli anni 2000.

I prodromi della terza fase maturano nel corso dell'intero ultimo decennio, ma possiamo parlare di una vera trasformazione della regione solo dopo la crisi economica del 2008, quando emergono con evidenza alcuni tratti salienti che caratterizzano questo nuovo momento geopolitico per l'Europa Sud orientale e la separano con maggiore chiarezza dalle fasi precedenti. Gli elementi di differenza della terza fase dalle precedenti sono:

- il prolungarsi della crisi del sistema europeo; la crisi dell'Euro della Grecia e le divergenze sorte attorno allo stesso significato strategico della UE a 28; la sempre maggiore crisi di rappresentatività e legittimità di un'Unione in cui localismi e nazionalismi appaiono rafforzarsi (vedi anche le emergenti divisioni politico-territoriali interne⁶²);
- il deterioramento della situazione di sicurezza nel Sud Mediterraneo e nel Mediterraneo orientale, con il doppio colpo di stato egiziano, il protrarsi della guerra civile in Siria e l'avviarsi della Libia verso uno scenario di *failed state*, mentre aumentano le pressioni demografiche dall'Africa sub-sahariana verso un Nord Africa caratterizzato da statualità sempre più deboli;
- la resilienza e la progressiva riemersione dei partiti nazionalisti in Bosnia Erzegovina ed in Serbia ed il ribaltamento dell'asse politico di governo a Belgrado, con l'ascesa al potere degli eredi di quelle forze politiche nazional-comuniste che erano state escluse dal potere dopo la caduta di Milosevic;

⁶² Ad esempio la riemersione in Europa di vecchi progetti di autonomia territoriale, rintracciabili nei tre referendum autonomisti che dovrebbero tenersi prossimamente in Catalogna, Fiandre e Scozia, nonché lo stesso referendum annunciato dal governo britannico sull'appartenenza della Gran Bretagna all'Unione Europea.

- il riposizionamento della Turchia sul proprio estero vicino nello spazio cosiddetto “neo-ottomano” e l’approfondimento delle differenze con tutti i suoi partner europei ed occidentali;
- il ritorno di una politica estera più assertiva della Russia dopo l’indipendenza del Kosovo (ed in parte come sua conseguenza) in particolare negli spazi geopolitici contigui del Caucaso (guerra in Georgia e dichiarazione indipendenza dell’Ossezia Meridionale) e del Mediterraneo orientale (guerra civile in Siria);
- la profonda recessione economica nei Balcani e nell’Europa orientale causata dai contraccolpi della crisi economica europea che aggrava situazioni socio-economiche locali già precarie;
- la crisi ucraina, che dopo quella jugoslava è la più pericolosa crisi geopolitica dalla fine della guerra fredda nella Nuova Europa, rischia di avere un non trascurabile potenziale di contagio alla regione dell’Europa Sud orientale. Ancorché in corso d’evoluzione e parzialmente congelata, gli scenari che possono evolvere da essa nel breve termine sono altamente preoccupanti e non vanno sottovalutati i potenziali effetti domino che possono aversi nei Balcani come conseguenza della crisi e di una possibile nuova stagione di tensione tra USA, UE e Russia.

Una corretta valutazione dell’attuale fase dovrebbe muovere dalla constatazione ex-post che le difficoltà endogene nello spazio balcanico si sono rivelate essere ben superiori a quelle della transizione nei paesi dell’Europa orientale; tali difficoltà si sommano alle intervenute modifiche nelle capacità ed intenzioni dell’Unione Europea di trasformazione dello spazio di vicinato, oramai strutturalmente costrette a fare i conti con risorse materiali sempre più limitate e con un sistema economico internazionale in profonda mutazione.

Nelle more del processo di riconfigurazione dello stesso progetto europeo, un uso maggiormente efficace dei fondi strutturali esistenti e la costruzione di una dimensione geopolitica regionale integrata nello spazio adriatico-ionico tra i paesi EU ed i paesi dei cosiddetti Balcani Occidentali, restano i due principali obiettivi tattici per la stabilizzazione della regione. Da questo punto di vista, la macroregione adriatico-ionica rappresenta il migliore strumento disponibile per il raggiungimento di tale duplice obiettivo.

6. Lo spazio adriatico-ionico: una precaria stabilità tra crisi interne ed esterne

Il varo della macroregione adriatico-ionica avviene in una fase storica estremamente fluida ed incerta quale quella presente, caratterizzata dall’aumento dell’ampio arco d’instabilità attorno allo spazio Mediterraneo e che si estende – praticamente senza soluzione di continuità – dal Nord Africa post-primavera araba, al Mar Nero della crisi ucraina. Praticamente ogni quadrante del Mare Mediterraneo allargato è caratterizzato da profonda instabilità e crescente insicurezza. Dal Golfo di Aden (Somalia e Yemen) al Golfo di Guinea (Nigeria), passando per le instabilità del Nord Africa (Tunisia, Libia, Egitto, su cui premono da Sud le instabilità prodotte dall’area di crisi del Sahel) a quelle del Mediterraneo orientale (Siria e Libano), fino a giungere alle situazioni di crisi presenti nel Mar Nero (Georgia e Ucraina).

In un “estero vicino” così caratterizzato e contraddistinto da nuova e crescente instabilità di recente genesi, lo spazio dei cosiddetti Balcani occidentali (che in questo *paper* cercheremo di chiamare adriatico-ionico o adriatico-danubiano) viene a configurarsi come un’area di relativa sicurezza e

stabilità. Una stabilità punteggiata però da gravi ed irrisolte conflittualità di ritorno, alimentate anche dall'insostenibilità dei modelli economici e sociali risultati dall'incompleta transizione dal comunismo.

La cooperazione trans-adriatica ha rappresentato e continua a rappresentare una dimensione importante del progressivo processo di stabilizzazione della regione. Nello scorso decennio essa si è sviluppata e rafforzata anche attraverso gli strumenti dell'allargamento europeo, della politica di vicinato, della cooperazione transfrontaliera e grazie alle attività svolte nel seno dell'Iniziativa adriatico-ionica.

Nel più ampio contesto di evitare un'ulteriore allargamento delle aree ad elevata instabilità nell'area Euro-Mediterranea ed Euro-Asiatica, l'evoluzione ed il rafforzamento dello spazio adriatico-ionico viene oggi a rappresentare un'importante occasione geopolitica per consolidare il settore Nord orientale del Mare Mediterraneo, sganciandolo ed isolandolo dall'arco di crisi del Mediterraneo Meridionale e orientale e da quelli contigui del Mediterraneo allargato.

Ecco che lo spazio adriatico-danubiano acquista un duplice ruolo sia nei confronti della dimensione interna che di quella esterna dell'Unione Europea. Ciò implica che esso deve confrontarsi con una molteplicità di problemi di natura diversa che geopoliticamente lo caratterizzano e lo circondano. In particolare essi possono essere divisi tra:

- Problemi interni all'Europa Sud orientale, con i cosiddetti "Balcani Occidentali" geopoliticamente "enclavizzati" nell'area euro-atlantica e alle prese con una difficile ed incompleta transizione, resa più preoccupante dall'insostenibilità nel medio termine dell'attuale configurazione socio-economica che si affianca agli irrisolti problemi di sicurezza. Il decennio di ritardo nella transizione e la somma delle sfide generate dal post-comunismo e dal *post-conflict* hanno reso del tutto particolare e sui generis la transizione in buona parte dei paesi dell'Europa Sud orientale⁶³.
- Problemi esterni all'Europa Sud orientale, ma ad essa collegabili attraverso le connessioni geopolitiche esistenti tra regione adriatico-ionica, il Mediterraneo orientale, il Mar Nero lo spazio Euro-Asiatico. Conseguenze dirette od indirette sull'Europa Sud orientale e sull'area adriatico-danubiana possono ovviamente provenire dallo stato delle relazioni che l'Europa – o i suoi paesi membri – ha con Mosca ed Ankara, e dalle complesse evoluzioni delle due aree geopolitiche che a loro fanno da riferimento: quella Euro-Asiatica slavo-ortodossa e quella Euro-islamica post-ottomana.
- Problemi sistemici interni alla stessa Unione Europea, che segnano il momento di grave debolezza del progetto politico d'integrazione europeo, emersi con la duplice crisi economica e finanziaria. La grave ed irrisolta crisi dell'Euro ha dimostrato, come molti temevano, che anche l'Europa dei 17 paesi già uniti dalla moneta unica non è un'area economica ottimale né essa potrà, nell'attuale sistema di *governance*, divenirlo con la sola integrazione di mercato corretta dal meccanismo redistributivo dei fondi strutturali europei. Tale discorso varrà a maggior ragione per i paesi dell'area dei Balcani Occidentali. Anche per questi motivi sarà difficile che Bruxelles ritrovi, nel breve termine, forza e capacità d'attrazione verso i paesi candidati⁶⁴.

Lo spazio adriatico-ionico si trova dunque compreso tra l'incompleta transizione dei paesi

⁶³ Un'importante discussione dottrinale sulla transizione nei paesi dell'Europa ex comunista è stata rappresentata dalla teoria del gradualismo vs la *shock therapy*.

⁶⁴ Non può essere affrontata in questa sede la questione delle cause dell'indebolimento dell'ambizione politica europea verso Sud Est ma è quantomeno necessario ricordare che esse sono il prodotto di un mix complesso di fattori, in parte connessi alle conseguenze della crisi economico-finanziaria su Vecchia e Nuova Europa, ma anche dalla sistematica sottovalutazione delle diversità sociali e politiche esistenti tra Unione Europea e paesi candidati, nonché dalla sopravvalutazione delle capacità di colmarli, come evidenziatosi nei precedenti allargamenti ad Est dell'Unione.

candidati, il sopravvenuto rallentamento dell'attrazione europea e la contemporanea emersione di nuove instabilità in tutto lo spazio esterno all'Unione. Questo sommarsi di varie difficoltà multilivello spiega molte delle peculiarità del processo d'integrazione dei cosiddetti Balcani occidentali che, parzialmente e residualmente, confermano la loro natura storica di "spazio di mezzo", condiviso fra tre diversi mondi geopolitici: quello eurocentrico ed occidentale; quello euroasiatico e slavo-ortodosso; quello mediterraneo euro-islamico. In questo contesto, i cambiamenti che dall'indipendenza del Kosovo (2008) in poi sono avvenuti nelle posture internazionali (e regionali) di Russia e Turchia devono essere sicuramente tenuti in considerazione nella valutazione complessiva del mutevole significato geopolitico della regione.

Ciò su cui è opportuno riflettere è che quella parte dello spazio adriatico-ionico che è in ritardo con il processo d'integrazione non vive solo nella "dimensione dell'attesa", lungo l'asse del rapporto con l'Europa come spesso appare, ma è dotato di un proprio *out-reach* verso aree geopolitiche esterne all'Unione Europea, per essa strategiche, e che si sviluppano lungo le linee della triplice vettorialità geopolitica già menzionata, europea/asiatica/mediterranea. Questo significa che "il come", "il quando" ed "il se" portare la regione dei cosiddetti Balcani occidentali nell'Unione Europea non è solo una questione di tempi e di standard, di "affaticamento" o di "capacità di assorbimento", ma investe la ben più rilevante questione dell'identità culturale e della politica estera (e non solo "interna" come il focus sull'allargamento lascia pensare) della stessa Europa. Essa è collegata con il concetto di "estero vicino europeo" e con le direttrici della penetrazione economica europea, della sicurezza delle sue reti di approvvigionamento di idrocarburi, nonché con la determinazione del baricentro geopolitico della UE e la ridefinizione delle sue relazioni con le due potenze regionali, Russia e Turchia.

In quest'ottica, la compressione tra più dimensioni geopolitiche (la multivettorialità sopra identificata) dello spazio non UE dell'Europa Sud orientale, può rappresentare sia un ostacolo al percorso di avvicinamento all'Unione Europea, che uno straordinario valore aggiunto geopolitico, che può produrre costi o benefici di varia natura all'Unione Europea (ed in particolare ai paesi adriatici e danubiani dell'Unione). In altro senso, la questione dei cosiddetti Balcani occidentali è un classico esempio di sfida/opportunità strategica per la politica estera europea e per l'azione dell'Italia in suo sostegno, una questione che comprende ma che non può essere ridotta alla sola questione dell'allargamento, ma va più correttamente rubricata come parte della costruzione della politica estera europea nel Mediterraneo orientale allargato, e della ricerca dei confini stessi dell'Unione Europea; anche dissociati da quelli dell'Alleanza Atlantica qualora i due processi non riusciranno più a procedere, come a volte appare, sincronizzati.

La rilevanza e multifunzionalità della regione adriatico-ionica è dunque estremamente elevata e non può essere misurata con i soli strumenti della progressione lungo il percorso ad ostacoli degli *acquis* comunitari. La prospettiva integrazionista europea è ovviamente un fondamentale e complesso risultato da raggiungere, ma non può restare l'unico obiettivo politico multilaterale con cui l'Unione costruisce la sua postura strategica e di politica estera nello spazio adriatico-danubiano. L'allargamento dovrebbe piuttosto essere inquadrato come un duplice strumento, per il completamento dell'unità territoriale dell'Unione e come volano di una rinnovata ambizione di politica estera dell'Unione Europea nello spazio del Mediterraneo orientale. Il doppio binario integrazionista/internazionalista ha acquisito sempre più rilevanza negli ultimi anni, specialmente in un momento in cui – dopo la grande destabilizzazione seguita alle rivolte arabe, lo scoppio della guerra civile siriana ed infine il conflitto ucraino – gli spazi di azione geopolitica per la politica mediterranea europea sono divenuti sempre più ristretti e precari. L'adozione di una politica più strategica e meno attendista verso la regione adriatico-ionica comporta una maggiore attenzione non solo verso l'integrazione verticale tra l'Unione ed ogni singolo paese candidato, bensì una forte attenzione all'integrazione orizzontale fra tutti i paesi della regione e fra di essi ed i principali attori regionali.

Adottare questa prospettiva implica assumere una diversa strategia regionale anche prima del completamento dell'ingresso della regione nell'UE e lo strumento della macroregione adriatico-ionica può avere una rilevante utilità proprio in questo senso.

7. La macroregione adriatico-ionica: uno strumento di connessione funzionale per l'Adriatico.

L'avvio e lo sviluppo della macroregione adriatico-ionica rappresenta un'importante occasione di avvicinamento ed integrazione delle politiche marittime e di sviluppo sostenibile di un gruppo eterogeneo di otto paesi, quattro europei e quattro candidati all'allargamento. Essa è stata originariamente costituita come un'area geografica funzionale, votata cioè al coordinamento di alcune identificate politiche nazionali da raggiungere attraverso il cofinanziamento dei fondi europei. L'obiettivo primario di questa come di altre Macroregioni europee è quello di fornire uno strumento di razionalizzazione e coordinamento dei finanziamenti comunitari e nazionali previsti all'interno della programmazione settennale dell'Unione, consentendo così la selezione di progetti quanto più di sistema all'interno dei settori prescelti. Nel caso della macroregione adriatico-ionica, l'obiettivo generale per la sua creazione è stato quello di conciliare la tutela e la valorizzazione del Mare Adriatico con la crescita delle attività economiche e le interconnessioni di trasporto ed energetiche.

Le aspettative crescenti in un contesto geopolitico profondamento mutato

Il varo della macroregione avviene a pochi anni dal suo concepimento iniziale, ma in un contesto politico Euro-Mediterraneo completamente diverso rispetto a quello di soli quattro anni fa, che ha visto succedersi nella regione la guerra civile in Libia e l'intervento militare, il doppio colpo di stato in Egitto, la guerra civile in Siria, il default della Grecia, il triplice processo di trasformazione/involuzione/ripiegamento-su-se-stessa della Turchia islamista; e, ultimo in ordine di tempo, lo scoppio della crisi ucraina con l'intervento militare russo e l'Occidente che nuovamente si divide non solo sul da farsi ma sulla stessa questione dei suoi confini orientali. In questi stessi anni la crisi europea – politica e finanziaria al tempo stesso – si è tutt'altro che risolta, ed ha anzi aperto nuovi scenari d'involuzione che non erano prevedibili solo pochi anni fa. Ciò contribuisce a rallentare ulteriormente il processo di allargamento dell'Unione, prolungando i già lunghi tempi di adesione per i paesi candidati.

In questo scenario, aumenta in maniera significativa la rilevanza delle aspettative verso la macroregione adriatico-ionica che, oltre ad essere un particolare tecno-strumento di coordinamento delle politiche dei fondi strutturali europei, potrebbe finire per assumere una duplice e più ambiziosa funzione: da un lato, far avanzare l'integrazione politica regionale (orizzontale), spesso penalizzata da quella verticale nella UE, contribuendo a stabilizzare un'area ancora non del tutto pacificata; dall'altro, costruire quelle necessarie economie di scala nella gestione dei fondi sociali europei che possono finanziare un numero ristretto di pochi progetti strategici, aumentando così l'efficacia dei fondi europei.

La macroregione, tuttavia, non nasce nel vuoto e tre appaiono essere le dimensioni rilevanti in cui verrà ad immergersi la nascente macroregione adriatico-ionica:

- Quella dell'instabilità crescente del sistema Euro-Mediterraneo, particolarmente evidente nel Mar Nero, nel Mediterraneo orientale e nel Nord Africa;
- Quella dell'affievolimento della spinta propositiva ed attrattiva dell'Unione Europea verso i

- paesi candidati;
- Quella della permanenza/riemersione di problematiche d'instabilità ed insicurezza interna alla regione balcanica;

L'effetto combinato di questi tre fattori, unito alla particolare situazione internazionale nell'area del Mediterraneo, potrebbe portare nei prossimi anni a modificare il senso strategico della macroregione adriatico-ionica che, senza perdere il proprio obiettivo generale, potrebbe trovarsi a svolgere un ruolo più ampio di quello preventivato, ovvero sia quello di stabilizzatore geopolitico dell'Europa Sud orientale, capace di tenere sincronizzati i due processi, spesso scarsamente coordinati, dell'allargamento ad Est dell'Unione e dell'integrazione e stabilizzazione macroregionale.

Una buona formula per un momento geopolitico incerto

Per via della sua compattezza geografica e complessità geopolitica, la formula macroregionale del 4 + 4 ben si presta a giocare un duplice ruolo, funzionalista e strategico al tempo stesso, che efficienti l'uso dei fondi strutturali europei ponendosi però anche il problema della soluzione della frammentarietà di un'area che include quattro paesi membri della EU (di cui tre provenienti dalla sponda orientale dell'Adriatico) e quattro paesi candidati ma con status e percorsi di adesione differenti, nessuno dei quali – verosimilmente – entrerà nell'Unione prima di un altro decennio. Vi è dunque la necessità, in funzione delle crescenti e sempre più gravi sfide geopolitiche che attendono il fianco Sud del Mediterraneo, di costruire, attraverso un uso aggregato e moltiplicatore delle risorse dei fondi strutturali europei, un significato ed un'identità politico-strategica per una macroregione che, per un periodo medio-lungo, avrà ancora un piede dentro l'Unione Europea e l'altro nelle residue conflittualità balcaniche e continuerà ad assorbire influssi e tensioni prodotte nell'ampio arco di crisi Euro-Mediterraneo che va dal Nord Africa sino al Mar Nero.

Ragionare dello sviluppo strategico della macroregione non vuol dire abbandonare né l'approccio funzionalista, né quello “dal basso” con cui la macroregione è nata ed è stata concepita, né necessariamente giungere alla creazione di nuove strutture istituzionali. Vuol dire però pensare politicamente la macroregione non solo in funzione dell'allargamento, ma anche in funzione della sua diversità rispetto alle prevalenti opzioni geopolitiche europee e considerare la sua complessità geopolitica come un potenziale *asset* per la politica estera europea. È necessario costruire un percorso per giungere ad un “*upgrade* strategico” del progetto macroregionale, che è possibile solo se vengono costruite a monte le condizioni per un forte impegno politico multilaterale tra i paesi EUSAIR che consenta di accrescere nel tempo in qualità, rilevanza ed efficacia, il livello d'integrazione politica tra gli otto paesi membri dell'iniziativa macroregionale e costruire, grazie ad esso, una coerente postura strategica dell'Europa nell'area del Mediterraneo orientale.

Una questione preliminare e cinque questioni problematiche

Numerosi sono gli ostacoli e le difficoltà potenziali prima che questo percorso evolutivo possa verificarsi. Una questione preliminare è quella dell'esistenza delle condizioni politiche, europee ed internazionali, affinché tale sforzo di consolidamento, e in parte di costruzione, di un'area geopolitica sub-regionale nel più ampio disegno politico euro-mediterraneo, abbia un senso effettivo ed attuale, tale da poterlo prioritarizzare nelle molteplici necessità della politica estera comune. È opinione di chi scrive che tali condizioni per investire sulla carta adriatico-ionica sono già presenti, consolidate negli ultimi anni ed individuate nelle profonde incertezze e nelle gravi insicurezze che emergono da tutte e tre le sopra citate dimensioni esterne alla macroregione adriatica. Quest'ultima resta ancora un'area di criticità stabile, in un contesto generale mediterraneo

di deterioramento e crescente insicurezza e rappresenta uno dei pochi spazi geopolitici residui in cui l'Unione Europea può costruire una propria specifica postura internazionale attraverso la duplice dimensione dell'integrazione regionale e dell'avvicinamento alle istituzioni europee.

Per cogliere però tali opportunità e necessità geo-politiche, appare necessario tenere in considerazione fin dalle fasi di lancio della macroregione quali potrebbero essere i potenziali fattori di ostacolo che potrebbero influire sulla qualità della costruzione macroregionale o che potrebbero limitarne le possibilità d'evoluzione futura. In particolare, possono essere ritenute fondamentali le seguenti cinque questioni:

- La definizione del livello di “ambizione strategica” della macroregione;
- Il problema del coordinamento di troppe politiche estere in uno spazio piccolo e dalla complessa memoria storica;
- Il problema irrisolto del rapporto tra nazioni e minoranze e quello della costruzione nella regione di legittimi interessi nazionali depurati dal radicalismo, ultranazionalismo o revisionismo territoriale, tutt'oggi presenti e a tratti riemergenti;
- La questione dell'armonizzazione e prioritizzazione delle politiche adriatico-ioniche nelle politiche europee dei quattro paesi membri UE della regione;
- la costruzione di collegamenti politici tra la macroregione ed altre iniziative sub regionali nel Mediterraneo.

Ambizione strategica

La prima e fondamentale questione è far sì che la macroregione adriatico-ionica nasca fin dall'inizio con le dovute capacità di funzionamento, ma anche con la necessaria “ambizione strategica”, condivisa da tutti gli *stakeholders*, in modo che le nuove progettualità comuni possano costruirsi attorno a poche ma significative sfide globali strategiche del futuro prossimo, a cui i paesi della regione rispondono con politiche sinergiche e strumenti condivisi. Ambizione strategica vuol dire partire con un approccio funzionalista di alto livello, condizione necessaria affinché i diversi interessi nazionali di un'area caratterizzata dai troppi confini politici vengano a trovarsi inseriti in un processo di sincronizzazione funzionale, gettando le basi per una potenziale integrazione regionale politica. Da questo punto di vista, i tre diversi livelli di attori coinvolti, locale/statale/comunitario, devono fare uno sforzo di uscire dal proprio interesse localistico/nazionale/tecnocratico per alzare il livello dell'ambizione strategica regionale nella sub-regione adriatico-ionica del Mare Mediterraneo.

Politiche estere adriatiche armoniche

Il secondo presupposto è la relazione che si verrà a creare tra la macroregione adriatico-ionica e le politiche estere degli otto paesi che ne fanno parte. La macroregione, difatti, non si costruisce nel vuoto, ma va a crearsi e sovrapporsi su un substrato di relazioni politiche in uno spazio che è già, in ogni campo, oggetto delle azioni internazionali (o interne) degli Stati membri. Aumentare l'ambizione strategica del progetto macroregionale è un obiettivo che può essere raggiunto solo se esistono all'interno delle politiche estere dei paesi della regione visioni adriatiche e mediterranee comuni e se le differenze in tali visioni da parte degli otto Stati della macroregione non siano tra loro troppo distanti e si pongano il problema della costruzione di un'azione adriatica e mediterranea comune. La costruzione di un concetto di “Estero-Vicino adriatico-ionico” potrebbe rappresentare il “*software*” adeguato per la costruzione di uno “spazio di prossimità” in cui tutti gli attori sono consapevoli che le conseguenze delle azioni intraprese da un paese producono effetti su tutti gli altri “componenti” dello stesso “ecosistema geopolitico chiuso”. Una buona politica di vicinato dovrebbe pertanto comportare la concertazione continua e costante e l'attenta valutazione e

ponderazione degli effetti regionali delle azioni nazionali. Questo obiettivo dovrebbe divenire uno degli scopi della macroregione.

Nazionalismi e nazionalità, peace-spoilers, radicalismi, conflittualità irrisolte

Il terzo punto riguarda la presenza ancora molto forte di nazionalismi, anche estremi, e di conflitti storici irrisolti - nella realtà o nella memoria collettiva - che in molti paesi della regione rappresentano ancora un ostacolo alla creazione di un interesse nazionale depurato dall'influenza di radicalismi nuovi e vecchi, nazionali, ideologici, politici o religiosi. La questione della memoria dei conflitti, il problema delle colpe e della loro ripartizione, delle responsabilità e della riconciliazione, della continua strumentalizzazione della memoria storica e dei suoi anniversari, è un'imprescindibile questione, che può essere rubricata sotto il nome del "problema della memoria e dell'identità". In un'area dalla fortissima eterogeneità culturale, politica ed identitaria, in cui il territorio spesso rappresenta un elemento di coesione forzata in una regione di discontinuità e contraddizione, la mancata soluzione della questione della memoria rappresenta il più grande pericolo ed ostacolo ad ogni forma di cooperazione macro-regionale, limitando a monte le ambizioni geopolitiche dello spazio adriatico-ionico.

Il cosiddetto "spirito di Trieste", ed il cauto ottimismo per gli sviluppi dei rapporti tra Italia, Croazia e Slovenia va consolidato e trasportato dall'Alto Adriatico all'intera area adriatico-danubiana. Un'operazione complessa e difficile che solo parzialmente è stata tentata e che non sembra avere alcun ruolo nella nascente macroregione. Il superamento dei nazionalismi deve, al contrario, divenire uno dei DNA della macroregione, e ciò può essere tentato costruendo un consenso su quei principi generali quadro che appaiono meno in contrasto con le culture localistiche e puntando sulla condivisione dei grandi valori dell'Occidente liberale. Aumentare nella regione il livello di entusiasmo e di concreta attuazione dei principi della CEDU (che in linea di principio sembrano tutti accettare) rappresenta sicuramente un primo punto di partenza per costruire il giusto equilibrio tra libertà dell'individuo, libertà delle minoranze, tutela della sicurezza personale e collettiva, costruzione condivisa dell'interesse nazionale e rispetto della sovranità statale. Purtroppo la cultura dei diritti e del rispetto della memoria non s'improvvisa, né può essere facilmente importata come un qualunque progetto di cooperazione allo sviluppo, né semplicemente prodotta con l'interazione transfrontaliera della società civile. Essa ha bisogno di essere costruita all'interno di due ambiti molto particolari in ogni costruzione ed identità statale, che sono quello dei sistemi pedagogico-formativi e quello della produzione e fruizione della memoria storica e della costruzione dell'identità nazionale. Nella consapevolezza che sciovinismo e revanscismo derivano spesso da processi formativi errati - costruiti su pregiudizi e basati su sistemi informativi applicati in modo sleale e lacunoso - è necessario agganciare ai temi della macroregione, che viene varata nell'anno stesso delle ricorrenze del primo centenario della Grande Guerra, la questione della cultura della pace e del rispetto delle identità nazionali, della stabilizzazione delle memorie, della costruzione di una Euroregione adriatica.

Una voce adriatica comune a Bruxelles

Per quanto riguarda invece i paesi della regione adriatico-ionica che fanno già parte dell'Unione Europea, resta determinante per le opportunità di valorizzazione e crescita della macroregione stessa un coordinamento nel livello di priorità e di rilevanza che Italia, Slovenia, Croazia e Grecia assegneranno ai temi adriatici nelle rispettive politiche europee. È chiaro che nessun paese della macroregione vive della sola dimensione adriatica, che ha significati e portata diversa in ciascuno dei paesi dell'area. È anche chiaro che differenti livelli di priorità, impegno politico, o anche capacità, possono produrre asimmetrie nella percezione della rilevanza e strategicità della macroregione in ambito europeo. È necessario il mantenimento e rafforzamento di un costante

coordinamento politico tra i quattro paesi europei parte della macroregione: Italia, Slovenia, Croazia e Grecia. Tale coordinamento, opportunamente costruito su una visione di medio periodo, non potrà non produrre effetti positivi sulla latente identità geopolitica dello spazio adriatico-ionico dell'Europa Sud orientale e favorire un coordinamento tanto delle rispettive iniziative nazionali quanto dell'azione politica dei paesi della regione a Bruxelles.

Collegamenti tra sub-regioni ed iniziative che insistono sull'area adriatico-ionica e sul Mediterraneo orientale

È necessario tenere presente la complessità del panorama delle varie iniziative sub-regionali, garantendo una funzione di connettività politica e strategica tra la macroregione adriatico-ionica ed alcune selezionate iniziative. Tra esse possono essere identificate: a Nord, la macroregione danubiana; Il Corridoio energetico d'interconnessione Baltico-Adriatico; L'Iniziativa Centro Europea. A Sud: la costruzione di collegamenti politici tra la macroregione ed altre iniziative sub-regionali nel Mediterraneo, come il Dialogo 5 + 5, il *Black Sea Economic Cooperation*, l'Unione per il Mediterraneo, ecc. Sul tema specifico dell'energia, un collegamento funzionale potrebbe essere costituito con lo *European Energy Treaty*, che raccoglie l'Unione Europea e i paesi dei cd. Balcani Occidentali. L'Iniziativa Centro Europea potrebbe costruire una sorta di cabina di collegamento tra la macroregione adriatico-ionica e la macroregione danubiana, i cui paesi sono parte dell'INCE.

8. Dai Balcani occidentali all'Europa adriatico-ionica

I Balcani occidentali: un concetto ambiguo

L'avvio della costruzione della macroregione adriatico-ionica rappresenta un importante traguardo all'interno di un consistente percorso diplomatico che ha visto coinvolti un numero rilevante e diversificato di *stakeholders*. Lo sviluppo di questa iniziativa e la capillarità del coinvolgimento della società civile con cui essa è stata preparata non potrà non comportare la riapertura di un rinnovato dibattito sul significato geopolitico e sullo stesso uso del concetto geopolitico di "Balcani" e dei suoi derivati, come quello di "Balcani occidentali", che ha avuto una certa fortuna negli ultimi anni. Di quest'ultimo termine, in particolare, si fa oggi – nella letteratura scientifica, ma anche nel linguaggio politico-diplomatico – un uso che potrebbe essere definito quantomeno ambiguo. Esso è un concetto che si diffonde negli anni Novanta, per differenziare i paesi dell'Europa orientale sulla base della loro diversa capacità di partecipare al processo d'integrazione euro-atlantico. Di fatto, il concetto geopolitico dei Balcani occidentali parte dal presupposto che i Balcani sono la parte "problematica" dell'Europa Sud orientale, quella che per motivi storici, etnici e religiosi ha accumulato dei ritardi nel processo d'integrazione nel sistema euro-atlantico. I Balcani, dunque, sono divenuti dunque ciò che "ancora resta fuori", dalla NATO, dall'Europa, o da entrambi i processi di allargamento.

La genesi del concetto

Tra la fine degli anni Novanta (dopo la guerra in Kosovo) e la metà del decennio successivo, con la strategia d'integrazione euro-atlantica prende avvio un processo di riduzione dello spazio geopolitico dei Balcani, sia da Nord Ovest che da Sud Est. Esso corrisponde all'inclusione di Slovenia, Croazia, Romania e Bulgaria nella duplice cornice del sistema euro-atlantico. Un processo iniziato nel 2004, con l'adesione della Slovenia alla EU e alla NATO ed è proseguito per

un decennio fino alla inclusione della Croazia nell'Unione Europea nel 2013. Ventitré anni dopo l'avvio della transizione, viene dunque completata la prima fase dell'integrazione di parte della regione balcanica, espandendo a Sud Est i vecchi confini dell'Occidente euro-atlantico pre-1989. Ciò comporta la costruzione di una nuova linea di separazione dei Balcani settentrionali (Slovenia e Croazia) e orientali (Grecia, Romania, Bulgaria) con la parte restante della penisola, portando all'emersione del concetto di Balcani occidentali.

Oggi esso sostanzialmente coincide con l'area centro-orientale dell'ex Jugoslavia (ex repubbliche di Bosnia Erzegovina, Montenegro, Macedonia, Kosovo, Serbia) e l'Albania, quest'ultima nella peculiare situazione di essere però già divenuta un membro della NATO (2009). Esaurita la spinta propulsiva dell'integrazione euro-atlantica, il concetto di Balcani occidentali, concetto di derivazione più burocratica che geopolitica – nato con una natura transitoria di cui però non si conosce più la durata a causa dell'allungarsi dei tempi di adesione – finisce per perdere di senso politico, anche a causa dell'assenza di un consolidato significato storico o geopolitico che lo sottende.

Bisognerebbe domandarsi quanto gli stessi concetti di “Balcani” e di “Balcani occidentali” siano oggi utili e storicamente sostenibili oppure se essi hanno progressivamente perso d'attualità e collegamento con la realtà storica e politica della regione. In realtà, sarebbe opportuno convenire sul fatto che già lo stesso concetto di Balcani ha da tempo perso le caratteristiche del semplice toponimo, finendo con il rappresentare una sorta di spazio delle conflittualità etno-nazionaliste o quantomeno uno spazio transitorio nel passaggio dal post-comunismo alla democrazia liberal-occidentale nella regione dell'Europa Sud orientale. L'affermarsi nel linguaggio politico-diplomatico di un concetto come quello di “Balcani occidentali” conferma l'ulteriore trasformazione del concetto di “Balcani” che continua a rappresentare non più uno spazio fisico - etimologicamente legato alla catena montuosa dei Balcani e, per estensione, alla penisola che li circonda – quanto un concetto temporale di “anticamera geopolitica” nel progetto di integrazione europea⁶⁵. Piuttosto evidente dovrebbe apparire l'eurocentrismo di questa visione e soprattutto gli effetti divisorii che essa può produrre nei rapporti tra i paesi della regione dell'Europa Sud orientale, qualunque sia il loro status rispetto all'Alleanza Atlantica e all'Unione Europea.

Verso un'Europa adriatico-ionica

Il concetto di Balcani occidentali come spazio residuo nella transizione dal comunismo all'integrazione europea, è dunque un concetto di discutibile opportunità politica, che mal si presta a costruire un substrato minimo di collaborazione regionale e non riflette adeguatamente il comune spirito europeo, né contribuisce a rinsaldare i rapporti intra-regionali. Con l'avvio della macroregione adriatico-ionica e l'auspicabile crescita della sua statura geopolitica, i concetti di “Balcani” e di “Balcani occidentali” come “non-Europa” o “pre-Europa” dovrebbero progressivamente divenire sempre meno adatti a rappresentare le possibilità e le aspettative dei paesi della regione. A parere di chi scrive, l'opportunità dell'utilizzo del concetto di Balcani occidentali anche in sede politico-diplomatica dovrebbe essere ripensata e sostituita con l'elaborazione di una dimensione geopolitica adriatico-ionica⁶⁶ (di cui fanno parte sia paesi euro-

⁶⁵ Confronta ad esempio l'uso che viene fatto del concetto di balcanizzazione, come antitesi di quello che può rappresentare l'opposto concetto di europeizzazione della regione, che una discreta fortuna ha trovato specialmente nel mondo giornalistico ma non solo. Una tale contrapposizione Europa vs Balcani riflette in buona parte una visione deterministica ed olistica del rapporto tra l'Unione Europea e la sua periferia Sud orientale, che tiene scarsamente in considerazione il profondo ritardo di partenza, le diverse velocità di avanzamento dei paesi della regione, le eredità storiche dei conflitti, l'asimmetria dei progressi nei vari campi e, soprattutto, la necessità di rilanciare l'integrazione tra i paesi della regione, ciò anche a prescindere dalla loro appartenenza o meno all'Unione Europea.

⁶⁶ Che volendola definire diversamente, usando anche il suo limes orientale, potrebbe essere chiamata “adriatico-danubiana”.

atlantici, che paesi solo europei, che paesi esterni ad una o ad entrambe le alleanze occidentali) che meglio si presta realisticamente a rispecchiare la complessità e la multivettorialità della regione; regione che tale resterà almeno per un periodo di tempo medio-lungo.

2014: l'occasione per rimettere al centro la Regione adriatico-ionica

Nel delicato momento politico euro-mediterraneo, caratterizzato da un accavallarsi di crisi e d'instabilità della più varia e diversa natura, ma tutte convergenti verso il Mare Mediterraneo, rimettere al centro la Regione adriatico-ionica vuol dire costruire un'agenda per affrontare l'ampio spettro dei problemi irrisolti dell'Europa Sud orientale e delle sub regioni contermini del Mar Nero e del Mediterraneo orientale. Farlo in un anno particolare e significativo come il 2014 vuol dire avere chiara la complessità delle sfide geopolitiche che attraversano i paesi della regione, ed avere ben presente la portata delle questioni storiche ancora aperte e la loro pericolosità.

Questo perché l'anno appena avviatosi sarà un anno importante per la regione dell'Europa Sud orientale. Esso è iniziato con un evento politicamente significativo, quale è stato quello dell'apertura dei negoziati di adesione della Serbia con l'Unione Europea. Un passaggio "storico", anche alle luce dei conflitti degli anni Novanta che evidenzia il crescente peso politico della UE. Il 2014 è anche l'anno in cui si susseguono le Presidenze del semestre europeo di due paesi come Italia e Grecia coinvolti nella politica regionale e che vedrà, nel secondo semestre del 2014, il varo operativo della macroregione adriatico-ionica; un'iniziativa percepita da molti paesi dell'area come l'unica effettiva novità a livello sub-regionale, in un panorama altrimenti piuttosto stagnante per i rapporti multilaterali tra Europa Sud orientale e Bruxelles.

Bilanci e ricorrenze delle memorie non condivise

Il 2014 sarà anche un anno importante di bilanci politici e storici, quest'ultimi facilitati dalle numerose ricorrenze che cadono nel corso dell'anno, ad iniziare dalla più significativa e tragica delle date, quella del 28 giugno 2014, giorno simbolo per la storia serba e giorno dell'uccisione a Sarajevo dell'Arciduca d'Austria Francesco Ferdinando, causa immediata dello scoppio del primo conflitto mondiale. I cento anni da questo attentato e dall'avvio del conflitto, e le modalità con cui esso sarà ricordato o celebrato nei paesi della regione ed in Europa, rappresentano un importante prova per verificare quale anno realmente segna il calendario della memoria storica della regione. Il secolo dall'attentato di Sarajevo rappresenterà sicuramente un importante momento storico-politico di riflessione su quanto in questo secolo i Balcani sono cambiati da vari punti di vista, ad iniziare da quello della sicurezza e stabilità, ma anche per quanto riguarda la percezione geopolitica di sé da parte degli Stati della regione. Ciò necessariamente implica una riflessione sull'identità e sull'appartenenza dei singoli Stati della regione al più vasto consesso europeo ed un'analisi critica dei gap da colmare, così come delle vulnerabilità strategiche che potrebbero invertire o rendere reversibili i cambiamenti avvenuti in questi anni. Non a caso, nello scorso decennio, più volte si era guardato al 2014 come ad una data opportuna per il completamento del processo di inclusione dei Balcani occidentali in Europa. A tale ricorrenza storica ha fatto riferimento anche la terza Commissione Internazionale sui Balcani, presieduta dall'italiano Sen. Giuliano Amato, quando nel 2005 ribadiva nelle sue conclusioni che "2014 is the year and Sarajevo is the place where the European Union can proudly announce the arrival of the European century".

Nei "Balcani", purtroppo, il secolo d'Europa è ancora in ritardo. A Nord esso si è in buona parte fermato lungo le frontiere dell'impero austro-ungarico, corrette con le esigenze dell'allargamento della NATO nell'Europa orientale. Il 2014 sarà un anno che una parte della regione vivrà inevitabilmente come un'ennesima pausa del proprio percorso d'integrazione europeo, in qualche modo arenatosi nello spazio geopolitico enclavizzato dei cosiddetti Balcani occidentali, un'area di vicinato interna al concetto politico di Occidente euro-atlantico tracciato dopo il 1989. L'area dei

Balcani occidentali, nocciolo duro dell'Europa mancata, ha sperimentato un processo di stabilizzazione ed integrazione decisamente più arduo di quanto prospettato, per un'ampia serie di motivi più volte analizzati, molti dei quali derivano dai ritardi nella transizione politica ed economica del regime socialista jugoslavo prodotti dalla guerra civile e dal processo di ridefinizione di nuovi ed in parte ancora contestati confini. La grande sfida per i paesi dei Balcani occidentali oggi è quella di contribuire a creare le condizioni politiche e geopolitiche per dimostrare all'Europa che il ritardo accumulato è solo una dilazione temporale dovuta ad una *vis maior*, e non un'inconciliabilità strutturale con il modello politico e di sviluppo socio-economico europeo. Un ritardo dovuto al fatto che in buona parte dei Balcani occidentali ex jugoslavi la transizione post-comunista è partita in notevole ritardo. Nell'ex Jugoslavia, quel complesso e spesso contraddittorio processo di trasformazione dalla politica e dall'economia di comando alla democrazia liberale ed al mercato ha preso il via con almeno un decennio di ritardo, potendosi sostanzialmente datarlo a dopo la caduta di Milosevic (2001) o addirittura qualche anno più tardi dopo l'omicidio del primo premier post comunista Zoran Djindic (2003). Solo dopo il tardivo avvio del processo di democratizzazione della Serbia si è attivato il lento processo di riabilitazione politica di Belgrado nello spazio europeo, una delle pre-condizioni per disinnescare molte delle irrisolte questioni dello spazio geopolitico ex jugoslavo, dalla Bosnia al Kosovo. Un ritardo importante, più che decennale, che ha in buona parte fatto perdere al paese più importante dell'ex Jugoslavia il momento politico favorevole del 2004-2007 quando, in due successive ondate, secondo alcuni troppo ravvicinate e massicce, buona parte dell'Europa dell'ex cortina di ferro è stata inclusa nello spazio politico europeo ed atlantico.

Se negli anni Novanta la questione serba era *nel conflitto*, nell'essere cioè avversario militare e geopolitico dell'Europa, nel decennio successivo post-bellico la "questione serba" è divenuta quella del recupero geopolitico e della riabilitazione di un paese in corso di democratizzazione e riconciliazione con l'Europa. Un processo spesso contraddittorio e politicamente sensibile, che coinvolge, oltre alla Serbia, anche tutti i paesi della regione oltre a quelli dell'Europa e porta ad affrontare i delicati ed irrisolti temi della memoria storica, la questione dei crimini di guerra e dell'azione del Tribunale Penale Internazionale. Una difficoltà accresciuta dal fatto che il percorso di riabilitazione della Serbia è impostato – com'era normale che fosse – secondo il classico rapporto vincitori/vinti ed inteso prevalentemente come un processo unilaterale, basato sul principio della colpa unica e sulla pratica delle de-responsabilizzazioni dell'opinione pubblica serba, attraverso il sostanziale deferimento ad un tribunale internazionale della questione dei crimini di guerra. Ovviamente, la questione della riabilitazione della Serbia resta e resterà uno dei temi più difficili sul tappeto della ricostruzione di una memoria condivisa o quantomeno di un sistema di rispetto delle memorie altrui. Non bisogna tuttavia nascondere il fatto che è proprio dalla positiva gestione di questo delicato dossier che dipendono anche le chance per la costruzione di un processo di riconciliazione tra popoli che sono usciti divisi e nemici dopo l'aspra guerra civile jugoslava. Ovviamente, come spesso accade nella storia, spetta al paese sconfitto l'onere di fare i primi passi e mostrare più di ogni altro la propria volontà di essere Europa, di rimuovere le proprie colpe prima di chiedere conto di quelle altrui e, soprattutto, di agire attivamente per colmare il ritardo temporale nel proprio processo d'integrazione. Il travagliato percorso di collaborazione con l'ICC e l'avvio della normalizzazione delle relazioni con il Kosovo hanno rappresentato il primo passo di questo percorso.

L'impegno economico della comunità internazionale per la ricostruzione e la crisi del modello di sviluppo regionale

In questi anni la comunità internazionale ha tentato in vari modi di colmare i ritardi dello spazio adriatico-balcanico e sanare le ferite delle conflittualità ex jugoslave degli anni Novanta. Numerose

sono state le iniziative volte alla stabilizzazione e alla ricostruzione dei paesi dell'Europa Sud orientale, in particolare a partire dal triennio 1999-2001, negli anni compresi tra la fine della guerra in Kosovo e l'arresto di Milosevic. Numerose energie e risorse politiche e diplomatiche sono state investite nei primi anni 2000 per la regione con lo scopo di favorire il processo di democratizzazione, di ricostruzione economica e di sicurezza politico-militare. Tra di essi, particolare menzione meritano gli sforzi intrapresi all'interno della vasta struttura del Patto di Stabilità per l'Europa Sud orientale, il primo serio tentativo di coordinare gli sforzi della comunità internazionale per la ricostruzione della regione. In Italia, la legge 84 del 2001 ha rappresentato un primo strumento per la ricostruzione del tessuto socio economico dei paesi della ex Jugoslavia dopo la guerra. Ad essi si aggiungono gli aiuti forniti ai processi di transizione dopo il 1989 e ai paesi colpiti dal conflitto fino al 1999, oltre agli strumenti di pre-adesione che hanno seguito un percorso differenziato in virtù dei singoli percorsi di avvicinamento. La stima dell'impegno finanziario europeo per la ricostruzione e sviluppo dal 1991 al 2013 è comunque significativa e si aggira attorno ai 20 miliardi di dollari.

A questo impegno pubblico per la ricostruzione si aggiunge il flusso di investimenti privati che dal 1989 in poi si sono diretti nei Balcani come IDE sotto forma di privatizzazioni, fusioni ed acquisizioni o investimenti *green-field*. La crisi del 2008 ha prodotto un crollo nei flussi d'investimenti ed ha visto il progressivo disimpegno da molti mercati della regione da parte di numerose banche europee che hanno dismesso dai propri portafogli buona parte degli investimenti e partecipazioni nell'Europa orientale e Sud orientale in particolare. Le aspettative post crisi per un pronto "ritorno" degli IDE nella regione sono state smentite negli anni successivi e appare difficile pensare che il livello dello stock degli investimenti diretti esteri ritorni a crescere nei prossimi anni agli stessi ritmi seguiti negli anni 2000⁶⁷. Il modello di sviluppo dell'Europa orientale e Sud orientale è stato in parte costruito sul boom del credito bancario degli anni 2003-2008, quando gli investimenti finanziari delle banche straniere iniettarono nelle economie della regione finanziamenti pari a circa il 25% del PIL⁶⁸, determinando un sovra-riscaldamento di molte economie. Nel periodo 2008-2012 circa la metà dello stock finanziario pre-crisi dei capitali delle banche estere nei paesi della Nuova Europa sono stati rimpatriati, aggravando i già gravi effetti della crisi economica⁶⁹.

La crisi economica ha prodotto importanti e complessi cambiamenti nel sistema internazionale, e non poteva non avere effetto anche sulla partita sospesa dell'allargamento. Gli effetti di questa crisi economica hanno, da un lato indebolito le capacità dei paesi dell'Unione di sopportare costi eccessivi per l'inclusione di società ed economie ancora lontane dagli standard politici ed economici europei, dall'altro hanno portato ad una riduzione nella regione degli investimenti economici e finanziari, tanto pubblici quanto privati. La grave crisi economica e finanziaria della Grecia, il paese balcanico che per primo era entrato a far parte del sistema euro-atlantico e che da molti paesi della regione era considerato un modello possibile di sviluppo (nonché importante investitore europeo in diversi paesi dei Balcani), ha depotenziato temporaneamente uno dei principali partner europei della e nella regione. Un effetto solo in parte bilanciato dall'adesione della Croazia nella EU a partire dal 2013.

La grave crisi economica che ha colpito i Balcani era in realtà stata anticipata da un progressivo aumento di complicazioni politiche sulla sostenibilità e opportunità di ulteriori allargamenti. La stessa Commissione internazionale sui Balcani del 2005 già metteva in guardia sulle difficoltà di raggiungere l'obiettivo dell'inclusione entro il ventennio dalla fine delle guerre jugoslave, a causa delle sopraggiunte difficoltà interne ed esterne al processo di costruzione europeo, alla

⁶⁷ S. Estrin, M. Uvalic, "Foreign direct investment into transition economies: are the Balkans different?", *London School of Economics LEQS Paper* N. 64/2013

⁶⁸ International Monetary Fund, *Central, Eastern and Southeastern Europe Regional Economic Issues*, April 2013.

⁶⁹ IMF, op. cit.

“*enlargement fatigue*” ed infine ai ripensamenti sulle finalità e modalità dello stesso progetto europeo, che in diverse capitali ed opinioni pubbliche del continente iniziavano a prendere consistenza.

Da questo punto di vista, una più attenta analisi dovrebbe essere svolta sul rischio della reversibilità dei progressi economici raggiunti nell’Europa Sud orientale, dopo i processi di ristrutturazione. Se la stabilizzazione nel settore della *hard security* ha fino ad oggi prevalentemente avuto una sua progressione lineare (dal termine dei conflitti ad oggi sono diminuiti i contenziosi etnici e territoriali, si è sostanzialmente abbassato il livello della minaccia militare ed è decresciuto l’impegno delle forze militari straniere nella regione), la stessa cosa non può sempre dirsi per quanto riguarda lo sviluppo socio economico dei paesi.

Come accennato, molti di essi hanno vissuto dopo il 2000 una sorta di bolla di sviluppo, alimentata da una crescita artificiale delle economie nello scorso decennio, non prodotta da una crescita endogena ma dovuta prevalentemente all’iniezione di capitali finanziari e di investimenti da parte dei paesi europei e degli organismi internazionali. Nel periodo 2000-2008 l’impulso politico economico dei paesi europei verso l’Europa Sud orientale aveva prodotto una diffusa stabilità macroeconomica, una crescita relativamente sostenuta dei PIL, un accrescimento del commercio estero, elevando globalmente il tono economico della regione dell’Europa Sud orientale. Tuttavia la recessione economica internazionale ha in buona parte spazzato via molti di questi positivi elementi economici, mettendo a nudo le deficienze strutturali di molti dei paesi della regione ed evidenziando la necessità di costruire un nuovo modello di sviluppo, maggiormente sostenibile.

Difatti, sono ancora poche le economie della regione che possono a tutt’oggi vantare lo status di economie di mercato funzionanti, mentre molte delle capacità industriali e produttive sono andate perdute sia nel processo di transizione che dopo la recessione del 2008. Molti dei posti di lavoro che erano stati creati negli anni precedenti in seguito al periodo di ristrutturazioni e di crescita generalmente sostenuta delle economie nell’ultimo decennio, sono stati perduti nel volgere di pochi anni. In diversi paesi della regione la disoccupazione ha raggiunto livelli estremamente allarmanti, temperata solo dalla possibilità dell’emigrazione della forza lavoro, che prosegue a ritmi sostenuti anche da paesi entrati nella Unione Europea a pieno titolo come Romania e Bulgaria, segnale di un permanente gap di sviluppo economico tra vecchi e nuovi membri.

La recessione economica mondiale ha ovviamente aggravato la non autosufficienza socio-economica della regione dal continente europeo. Gli effetti negativi causati dalla recessione hanno avuto almeno tre diverse dimensioni:

- quella *della relativizzazione della priorità dell’allargamento* (i problemi economici e sociali interni agli stessi paesi europei e le sfide del processo di ristrutturazione della stessa Unione hanno chiaramente posto in una diversa categoria di priorità la questione dell’agenda dell’allargamento, ponendo la UE in una posizione attendista: quando i paesi candidati saranno autonomamente pronti potranno completare il processo di allargamento);
- quella *della distorsione delle risorse dei paesi candidati* dalle costose e necessarie riforme economiche ad interventi di contenimento degli effetti della crisi;
- quella della maggiore rigidità della Unione Europea nell’accogliere paesi economicamente e finanziariamente non solidi che possono rappresentare futuri aggravamenti del sistema economico/finanziario europeo.

In particolare, la crisi economica della Grecia ha rappresentato un duro colpo per le speranze dei paesi della regione, che spesso in Atene avevano visto un modello di europeismo balcanico capace di conciliare la storia e peculiarità regionali con l’adesione all’Unione Europea. Ma soprattutto, negli anni precedenti alla crisi economica, la Grecia aveva rappresentato anche, un importante paese investitore per diversi paesi della regione (primo in Albania, secondo in Macedonia, terzo in Serbia)

e in particolare gli istituti finanziari greci avevano assunto un ruolo significativo in diversi sistemi bancari della regione, come quello serbo e bulgaro.

Nonostante la crisi economica e finanziaria e l'approssimarsi di nubi politiche all'orizzonte, l'Europa non ha mai mancato, anche negli anni più recenti, di trasmettere il suo messaggio di apertura e d'inclusività, ribadendo il proprio impegno politico a considerare lo spazio balcanico come uno spazio europeo di vicinato, affermando la possibilità per tutti i paesi della regione di accedere allo stato di paesi candidati. Ciò è stato per la prima volta affermato nel Consiglio Europeo di Feira (2000) e ribadito in quello di Salonicco del 2003 e, da ultimo, nel corso dell'Incontro Politico ad Alto Livello tra Unione Europea e Balcani occidentali tenutosi a Sarajevo il 2 giugno 2010; ancora una volta l'Unione Europea ed i suoi paesi membri hanno confermato che il futuro della regione è nell'Europa.

Le difficoltà della doppia transizione post-conflict + post-communism

Appare per il momento chiaro che le difficoltà della regione balcanica non sono dovute ad una volontà differente rispetto a quella espressa a Salonicco, quanto piuttosto agli impressionanti cambiamenti avvenuti nel mondo in questo decennio (2003-2014), e ciò non può non comportare la ri-attualizzazione della promessa di Salonicco che dovrà essere completata in un contesto di mutate condizioni, sia in Europa che nei paesi dei cosiddetti Balcani occidentali. Ciò vuol dire dover considerare tempi d'attesa medio- lunghi e soprattutto incerti sulla natura del punto d'approdo, in virtù del processo trasformativo della stessa Unione. In tale contesto, l'opzione di congelare conflittualità o problematiche irrisolte per sanarle "ex post", tattica di cui si è fatto largo uso nello scorso decennio, diventa una strada non più percorribile. In altre parole, le condizioni per ammettere nell'Unione Europea paesi con *deficit* di Europa troppo consistenti nella speranza che tali *gap* siano colmati successivamente all'adesione, diluendone nel tempo e nello spazio i costi, appare essere un lusso o un "escamotage geopolitico" non più praticabile⁷⁰. Apparentemente, è stato molto più difficile replicare nell'Europa Sud orientale post-1989 la via economica ed integrazionista alla *conflict resolution*⁷¹ che ha funzionato nell'Europa post-1945. Senza potere in questa sede affrontare questo complesso problema e i paradossi di questo parallelismo storico, si può quantomeno sostenere che nella valutazione delle strategie d'inclusione dei Balcani in Europa un duplice errore di prospettiva è stato commesso: la sottovalutazione della forza persistente dei nazionalismi e delle problematiche del post-comunismo (e in alcuni casi di entrambe) e la sopravvalutazione delle capacità dell'Unione Europea di mantenere sostenuta nel tempo la crescita economica dei Balcani, e da essa far derivare la sua integrazione politica.

Le tre stabilizzazioni necessarie per lo spazio adriatico-ionico: dell'economia, della pace, della memoria

L'esperienza dei precedenti allargamenti dell'Unione nella regione ha mostrato la persistenza di gravi problematiche di *governance* (*rule of law* e corruzione in particolare) anche dopo l'ingresso nell'Unione Europea e la loro capacità di "sopravvivere" anche all'interno di un sistema giuridicamente e legislativamente compatibile con la costruzione europea. Ciò ha prodotto un cambio nella severità e nelle priorità dei parametri di valutazione che ora comporta che il ben più ampio spettro di problematiche esistenti nei cosiddetti Balcani occidentali (che includono anche

⁷⁰ È l'antica questione degli "standard" e degli "status" che abbiamo visto dibattere nel caso dell'indipendenza del Kosovo.

⁷¹ Basata sui seguenti steps: congelo i vostri conflitti; vi faccio entrare in un'Unione di sviluppo economico e sociale; i conflitti congelati si dissolveranno progressivamente, perdendo di valore nello spazio comune europeo in quanto le vostre divergenze non avranno più significato nel contesto di un aumento complessivo e di diffusione del benessere materiale.

conflitti recenti congelati, influenza significativa del crimine organizzato nella cosa pubblica, difficile riconciliazione post-bellica e assenza di una memoria condivisa) dovranno essere affrontati e risolti prima di un prossimo (eventuale) allargamento. Il fatto che dalla regione provengono segnali contrastanti sulla stabilità e sulle conflittualità latenti nell'area rende ancora più significativa la coincidenza nel 2014 (anno alla fine del quale sarà utile fare un approfondito *assessment* sullo stato dell'arte della regione) del varo della macroregione adriatico-ionica con le importanti ricorrenze storiche che si celebreranno. Sarà un anno che metterà alla prova la capacità dei paesi della regione di gestire contemporaneamente gli effetti della crisi economica, le persistenti minacce alla sicurezza ed eventuali "questioni di ritorno" della memoria storica.

Il concetto di stabilizzazione dei cosiddetti Balcani occidentali nell'anno del varo della macroregione adriatico-ionica sarà un concetto a tutto tondo, che comprende oltre alla stabilizzazione, intesa nel senso della *hard security*, anche quella della crescita economica, della pace e della memoria.

9. Quanto sono lontani gli anni Novanta? I Balcani tra macro-stabilità, micro-instabilità e la persistenza dei "peace spoilers"

9.1. La stabilizzazione incompleta alla prova degli anniversari nazionalisti

La presidenza italiana del semestre europeo coincide di fatto con il culmine degli anniversari per lo scoppio del primo conflitto mondiale, che ha avuto nei Balcani l'episodio scatenante ed uno dei principali teatri. Il progetto macroregionale verrà dunque a dispiegare il suo significato ed il suo messaggio europeo nel momento in cui i nazionalismi della regione avranno una buona occasione per provare a dimostrare la loro forza residua e la loro capacità di mobilitazione. Anche l'euroscetticismo dilagante nell'area⁷² avrà qualche argomento in più in virtù del momento di crisi interna del progetto europeo. Ecco dunque che la potenziale riapertura di un dibattito storico-revisionista sui temi del primo conflitto mondiale va guardato con la dovuta attenzione. Esso non può essere ovviamente impedito, ed anzi è nella stessa natura delle scienze storiche la continua e costante revisione dei fatti del passato, quando essa è sostenuta da metodo storico e da oggettività di analisi, due condizioni spesso assenti nei dibattiti storiografici della regione. La questione politica d'attualità resta, tuttavia, quella di evitare che un dibattito storico di stampo revisionista sul primo conflitto mondiale possa estendersi alle più recenti e contemporanee questioni della dissoluzione della Jugoslavia e potrebbe quindi produrre complicazioni nel processo incompleto di stabilizzazione regionale. L'anno in cui si celebra un secolo dal primo conflitto mondiale, ed in particolare il mese di giugno 2014, rappresenterà un importante test storico-politico sulla forza residua delle idee nazionaliste nei Balcani del 2014 e sulla loro attuale capacità di mettere a repentaglio i progressi politici sino ad oggi costruiti. Politicamente non è trascurabile il rischio che strumentalizzazioni orientate a ridefinire le responsabilità nazionali nello scatenamento della prima guerra mondiale producano, per conseguenza, l'apertura di un dibattito revisionista - difficilmente controllabile e dagli esiti incerti - sulle cause e sulle responsabilità dello scoppio della guerra del 1990. La diffusione dei nuovi media e la comunicazione digitale di massa potrebbe rendere potenzialmente incontrollabili i processi di strumentalizzazione e la diffusione dei messaggi. Se sono ancora presenti "peace spoilers" nei Balcani, nel 2014 avranno un'opportunità in più di alzare il livello della narrativa revisionista: anche per questo il 2014 sarà un anno importante, che offrirà

⁷² Cfr. l'affluenza del 20% al voto nelle prime elezioni europee in Croazia del 2013.

anche l'occasione per effettuare un'utile valutazione della loro capacità di mobilitazione sociale, e della resilienza del messaggio nazionalista nei Balcani.

Una piccola anticipazione del tono con cui potrebbe svilupparsi il dibattito si è avuta nell'autunno del 2013 e nel gennaio 2014 con la mostra inaugurata dal presidente del parlamento serbo sulla Grande Guerra e la conseguente esposizione di copie di documenti storici che sposterebbero la "responsabilità" dello scatenamento del conflitto dai nazionalisti serbi alle correnti più interventiste della duplice monarchia (che sostenevano la guerra preventiva contro la Serbia). Tali "rivelazioni" storiche hanno avuto grande eco di stampa in Serbia, mentre hanno ricevuto risposte duramente critiche e sfavorevoli sulla stampa austriaca e tedesca. La decisione presa dal governo serbo di costruire entro giugno 2014 un grande monumento a Gavrilo Princip nella principale area monumentale di Belgrado (Kalemegdan, in cui sono i principali monumenti storici serbi) mentre un'attività simile verrà fatta in Bosnia Erzegovina nella parte orientale di Sarajevo, ancora abitata dai serbi, va anch'essa letta nella stessa direzione dello "spostamento della colpa".

Potrebbe essere sensato ritenere che, nonostante tutto, ad un secolo di distanza dallo scoppio del primo conflitto mondiale – e dopo che i Balcani sono stati attraversati da un secondo conflitto mondiale e da una recente e sanguinosa guerra di dissoluzione della Jugoslavia – non sono le ferite di oltre cent'anni fa a poter produrre nuove cause d'instabilità nella regione. Ciò in parte è vero, ma non bisogna trascurare che spesso, nella psicologia e nella memoria storica collettiva di molte delle popolazioni dei Balcani, le linee di frattura del primo conflitto mondiale, del secondo e financo della guerra di dissoluzione jugoslava sono pericolosamente allineate e convivono in un'unica dimensione meta-temporale. In altre parole, com'è stato molte volte sottolineato negli ultimi anni e com'è logico nelle stesse concettualizzazioni politiche nazionaliste, la questione della responsabilità del nazionalismo serbo (o di altri nazionalismi) nello scoppio della prima guerra mondiale viene collegata con la responsabilità e con le colpe della Serbia (o altrui) nel secondo conflitto mondiale e nelle guerre successive degli anni Novanta. Occorre tenere presente che, nei Balcani in generale ed in Serbia in particolare, la storia del Novecento è molto compatta e spesso viene ricordata come un flusso unico, senza soluzione di continuità, in un arco temporale che parte dalla prima guerra mondiale e va fino all'attualità dei giorni nostri. Tale destrutturazione del discorso storico è particolarmente visibile nelle retoriche ultranazionaliste di tutti i Balcani, che cercano sempre di ricategorizzare i conflitti del presente come una riedizione delle grandi conflittualità del passato. Quando, nel 2008, il politico ultranazionalista serbo Vojislav Seselj intervenendo in aula del Tribunale Penale Internazionale dell'Aja paragona Zvezdan Jovanovic – il paramilitare serbo responsabile nel 2003 a Belgrado dell'omicidio del premier pro-EU Zoran Djindjic – a Gavrilo Princip, l'attentatore di Sarajevo dell'Arciduca Francesco Ferdinando⁷³, ecco che la questione della memoria storica e la sua strumentalizzazione ad uso del presente appare in tutta evidenza.

9.2. Il quadro generale della macro-sicurezza e delle micro-instabilità

Il 2004 ha rappresentato un anno spartiacque nella storia recente della conflittualità della regione balcanica. È l'anno che ha visto il primo paese della ex Jugoslavia, la Slovenia, entrare nell'Unione Europea; ma, è anche l'anno in cui in Kosovo riesplode la violenza etnica, questa volta contro la minoranza serba e la stessa amministrazione internazionale delle Nazioni Unite, percepita come un ostacolo all'indipendenza. Una violenza cieca e mirata che per tre giorni porta l'anarchia nell'ex provincia jugoslava, a stento controllata dalla forza militare della NATO⁷⁴. È il segnale che non c'è

⁷³ Vedi B92, Seselj: "Dindic killer merits same glory as Princip", 21 maggio 2008.

⁷⁴ Una violenza che ha velocemente riacceso gli animi dei movimenti nazionalisti serbi, che hanno ben pensato di rispondere agli assalti ai monasteri in Kosovo bruciando due moschee a Belgrado e a Nis.

altra alternativa che procedere verso l'indipendenza, verso l'ulteriore applicazione del principio di Versailles del 1919 della riorganizzazione su base etnica dell'Europa secondo il presupposto dell'autodeterminazione dei popoli (un esito che non era chiaro a tutti quando, nel 1999, si intrapresero le missioni militari dell'Alleanza Atlantica contro la Jugoslavia, per proteggere la popolazione civile albanese dalle forze di sicurezza jugoslave in attuazione dello spirito dell'ingerenza umanitaria e della *responsibility to protect*). Quello del marzo 2004 fu l'ultimo significativo episodio di violenza interetnica nella regione. Qualche anno prima, nel 2001, era stata la volta della Macedonia ad infiammarsi per diversi mesi, sempre per opera dei separatisti albanesi. Uno *spillover* del conflitto kosovaro da parte di un'ala dell'UCK che voleva proseguire il conflitto del 1999 nei territori limitrofi. Fatta eccezione per il caso della Bosnia Erzegovina, chiusa nella camicia di cemento di Dayton, l'ultimo elemento di aperta conflittualità nei Balcani restava la questione albanese che, se non affrontata, rischiava di avviare una nuova stagione di conflitti inter-etnici in Macedonia, Serbia, Montenegro e di trascinare nel baratro anche la stessa comunità internazionale, che con l'incerta Risoluzione 1244 si trovava incastrata da un mandato che le dava l'ambiguo compito dello *State building* e di preparare il paese all'indipendenza, pur ribadendo la sovranità serba e il rispetto dei confini internazionali. Con l'avvio del processo che porterà, nel 2008, alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo dalla Serbia si può iniziare a considerare conclusa la fase dell'*hard security* nei Balcani, apertasi quindici anni prima con lo scoppio del conflitto jugoslavo. Il decennio successivo (2004-2014) pur non privo di delicati passaggi politico-diplomatici, ha segnato un deciso miglioramento della situazione di sicurezza regionale, segnando uno stacco decisivo con i quindici anni precedenti, in cui i Balcani hanno rappresentato una dei maggiori focolai di tensione e di esplosione di conflitto in Occidente. Dal 2004 ad oggi il saldo della stabilità della regione può certamente essere giudicato positivo, come del resto dimostrato dalla notevole riduzione della presenza di forze militari nell'area (Kosovo, Bosnia Erzegovina e Macedonia). In questo decennio, numerosi avanzamenti per la stabilità della regione sono avvenuti anche grazie ad un rafforzato e migliorato impegno dell'Unione Europea nella regione. Tra essi vale la pena ricordare:

- L'accesso di Slovenia e Cipro⁷⁵ nella UE, i primi due paesi dell'Europa Sud orientale ad entrare nell'Unione;
- La secessione "morbida" del Montenegro (2006), senza spargimenti di sangue e violenza, nonostante una parte importante del paese abbia votato al referendum per mantenere l'unione con Belgrado;
- L'ingresso di Bulgaria e Romania nella UE (2007);
- La dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, che alcuni temevano avrebbe potuto riaprire conflitti interni o con la Serbia;
- L'arresto da parte delle autorità serbe dei principali indagati dal Tribunale Penale dell'Aja: Karadzic (2008) e Mladic (2011);
- La concessione di un regime d'ingressi senza visti per molti dei paesi della regione;
- L'ingresso della Croazia nella UE;
- I colloqui per la normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina con la mediazione europea.

La de-militarizzazione dei conflitti e la depoliticizzazione di molte delle tensioni etniche sono state in buona parte ottenute grazie ad una sempre maggiore azione politica dell'Unione Europea, coadiuvata da diverse azioni diplomatiche bilaterali ed anche trilaterali (Italia/Slovenia/Croazia;

⁷⁵ All'interno del positivo ingresso della Repubblica di Cipro nella UE, un segnale negativo è invece stato rappresentato dalla mancata riunificazione dell'isola con il permanere al Nord della entità statale non riconosciuta della TRNC.

Austria/Slovenia/Croazia; Turchia/Serbia/Bosnia Erzegovina ecc.) che hanno anch'esse contribuito alla rimozione di numerosi ostacoli al processo di stabilizzazione. Un chiaro esempio del positivo effetto dell'integrazione europea sui contenziosi territoriali aperti tra i paesi della regione è stato visto con la questione del contenzioso sulla delimitazione delle acque territoriali nell'Alto Adriatico tra Slovenia e Croazia, che i due paesi hanno concordato di deferire ad un arbitrato internazionale.

9.3. L'avvio dei negoziati UE-Serbia come fattore di stabilizzazione del contesto regionale

L'avvio nel 2014 del negoziato tra Serbia ed Unione Europea per l'integrazione di Belgrado nella UE rappresenta certamente un fatto storico, il cui significato supera quello rappresentato da analoghi passaggi di altri paesi della regione avvenuti negli scorsi anni. Ciò almeno per tre diversi ordini di motivi.

- Il primo, in quanto è un'apertura avvenuta in un momento in cui l'Unione Europea ha ulteriormente rafforzato la severità nel giudicare gli standard per i paesi candidati, adottando al tempo stesso un atteggiamento più attendista e meno pro-attivo;
- Il secondo è che in questi anni, rispetto ad altri paesi, la Serbia ha dovuto fornire supplementari prove della propria affidabilità politica, come la collaborazione con il TPI e la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo. Si potrà dire che erano degli atti "dovuti" per potersi riavvicinare al sistema politico europeo dopo una quasi ventennale separazione diplomatica; tuttavia, per Belgrado, essi sono stati passaggi internamente non semplici che in passato hanno trovato resistenze non solo nell'opinione pubblica ma anche all'interno degli stessi organi dello Stato;
- Il terzo, poiché esso è stato raggiunto dopo l'arrivo al potere in Serbia delle forze più vicine al nazionalismo serbo e potenzialmente più ostili ad ogni forma di dialogo con l'attuale leadership politica del Kosovo, in buona parte di provenienza dalle file dell'ex UCK.

Con l'apertura dei negoziati della Serbia con l'UE, la mappa dei rapporti dell'ex Jugoslavia con l'Unione si è andata a strutturare secondo un triplice livello 2 + 2 + 3 che, fermo restando la volontà più volte ribadita d'integrare in Europa tutto lo spazio ex iugoslavo, potrebbe restare così articolato anche nel medio termine. A fronte dei due Stati già divenuti membri dell'Unione (Slovenia e Croazia), v'è un secondo livello di due paesi in corso di accessione – rappresentato da Serbia e Montenegro – il cui percorso si prefigura ancora lungo, non privo di ostacoli e di rischi di congelamento, e che potrà vedere termine attorno al 2025. Questi sono i tempi che potrebbero essere dedotti da un'analisi comparata dei tempi di transizione e di adesione degli altri paesi dell'Europa Sud orientale divenuti membri dell'Unione Europea. Tale comparazione indica che le finestre temporali tra l'apertura dei negoziati e l'ingresso non sono brevi. Nel caso della Croazia, un processo relativamente veloce, esso è durato 8 anni. Il vero e proprio processo negoziale che si apre dopo l'ottenimento dello status di candidato, è tuttavia preceduto da un periodo più o meno lungo di preparazione. Considerando i casi di paesi come Romania e Bulgaria, che hanno impiegato 17 anni dall'avvio della transizione prima di entrare nell'Unione, è chiaro che può essere verosimile ragionare, per la Serbia (e potenzialmente per il Montenegro), almeno di un ulteriore decennio prima di un eventuale accesso nella UE. Diversa la situazione per Kosovo, Bosnia Erzegovina e Macedonia: tre paesi che – pur caratterizzati da problemi diversi – sono accomunati dal fatto di essere rimasti indietro nel processo di adesione. Il Kosovo è fermo allo status precedente la firma del SAA, mentre la Bosnia Erzegovina lo ha firmato nel 2008; dei tre è la Fyrom/Macedonia quello

che è andato più avanti, avendo ottenuto il proprio status di candidato nel dicembre 2005.

9.4. L'evoluzione in Serbia del quadro politico e delle forze nazionaliste

Le elezioni anticipate in Serbia del 16 marzo 2014 e il processo di formazione del nuovo esecutivo sono ovviamente un elemento di particolare attenzione nel quadro politico regionale. Il fatto che il partito e l'elettorato con le posizioni più vicine al nazionalismo serbo di guerra abbia ottenuto quasi la maggioranza assoluta e possa divenire il dominus incontrastato del panorama elettorale, appare non creare particolare preoccupazioni nel mondo degli analisti ed osservatori politici regionali⁷⁶, ancorché l'attuale fase di ristrutturazione della situazione politica serba rende imprevedibile fare previsioni affidabili. Il successo dell'SNS - che vedrà un verosimile incoronamento di Vucic come premier - pone fine ad un periodo prolungato di frazionamento politico (basti ripensare alla complessità delle coalizioni politiche del DOS) e vede un unico partito al comando, con una fortissima maggioranza di governo e la presidenza della Repubblica. Per il momento la retorica della SNS è tutta basata sui temi interni della lotta alla corruzione e della ristrutturazione del ruolo dello Stato serbo nell'economia, e le cattive performance di quest'ultima rappresentano un vero allarme sociale nel paese. Per il momento non appaiono esservi segnali che indicano che in Serbia vi possa essere un ritorno del nazionalismo come forza mobilizzatrice nel paese, o che politicamente sarà cavalcato l'eventuale ritorno di un dibattito storico-revisionista nella regione. Il nuovo governo serbo che verrà formato nei prossimi mesi dovrebbe essere consapevole che una strumentalizzazione politica di questi temi finirebbe per produrre un danno al dialogo politico con l'Unione Europea, attualmente una delle poche *chance* per Belgrado di ottenere appoggio esterno per evitare l'ulteriore degradazione della situazione sociale ed economica del paese. Bisogna però mettere in conto sia il ruolo dei partiti d'opposizione (in particolare di quelli maggiormente euro-scettici o apertamente anti-europei) che potenziali spaccature all'interno dello stesso SNS, che potrebbero portare ad una strumentalizzazione tanto del crescente malcontento sociale quanto di possibile ritorno di revisionismo storico. Il conflitto ucraino, che implica un degradarsi delle relazioni UE-Russia, potrebbe in qualche modo ripercuotersi sulla situazione politica interna, rafforzando quelle correnti che propendono sull'inconciliabilità delle scelte pro-UE e pro-Russia.

⁷⁶ Vedi ad esempio come il settimanale The Economist ha accolto la decisione del presidente serbo Nikolic di indire nuove elezioni che consegneranno verosimilmente il governo del paese, dopo la presidenza della repubblica, al SNS. The Economist, "An Early General Election", 29 gennaio 2014.

10.L'area adriatico-ionica e la Multi-Europa. Tra integrazione dei Balcani e costruzione delle identità europee

L'europeizzazione dell'Europa Sud orientale non può chiaramente essere vista né come un atto di forza né come un processo unilaterale. Un rapporto virtuoso tra l'Unione Europea e l'énclave balcanica potrà essere difficilmente portato a termine senza avviare uno sforzo di trasformazione della cultura politica e dello Stato tutt'ora prevalente nei Balcani. In particolare, diviene fondamentale "ridefinire" o "aggiornare" nella cultura e nella prassi politica dei paesi della regione alcuni concetti politici che sono alla base delle relazioni internazionali e dello stesso processo d'integrazione, quali i concetti di "sovranità", "interesse nazionale" e quello a loro collegato di "sicurezza nazionale". Nello spazio balcanico tali concetti vivono sostanzialmente immutati così come furono ereditati nella seconda metà del Novecento e minimo è il loro livello di evoluzione, in funzione della scarsa esposizione che i paesi di quest'area hanno avuto nei processi di internazionalizzazione, che invece hanno contribuito, già da dopo il 1945, a ridefinire e modificare nello spazio europeo ed occidentale gli analoghi principi politici. Nei Balcani e nei paesi ex comunisti in generale, la cultura dei "sistemi di comando", sia in politica che in economia, è ancora molto forte, al di là degli aspetti formali che la democrazia partecipativa e le forme di libertà di mercato possono assumere nella regione. Il processo di ridefinizione di queste categorie della politica è più lungo e complesso di quello che si sperava, anche perché è spesso prevalsa nella narrativa europea un approccio troppo post-moderno e troppo basato sulla capacità trasformativa da parte del "pensiero debole" occidentale di società profondamente conservatrici e ancora alle prese con una "modernità incompleta".

Senza poter qui aprire un dibattito su queste tematiche quello che conta è il convenire sull'enorme differenza esistente tra la realtà del pensiero politico derivante dal nazional-comunismo balcanico e quello derivante dalla visione liberal-internazionalista di stampo occidentale e di prevalente derivazione anglosassone. Estremizzata in questi termini la de-balcanizzazione dell'Europa Sud orientale appare più indirizzarsi verso un *clash of civilisation* che verso un'integrazione dei paesi post-comunisti all'interno di un'unione politica europea di stampo liberal-democratico, che dovrebbe partire dal fatto che ci possono essere tanti modi e culture diverse di essere europei e che il modello sociale di arrivo non è necessariamente predefinito ed unico.

Sul piano concettuale, sarebbe almeno utile che l'approccio europeo alla cultura politica dei Balcani non fosse troppo confliggente con i paradigmi socio-politici ancora esistenti nella regione e dotati di una propria legittimità sociale. Sul piano pratico, tale dialogo potrebbe essere tentato accettando il fatto che i concetti di cui sopra (sovranità, interesse nazionale, sicurezza nazionale) esistono anche nell'Europa occidentale e non sono concetti primitivistici, privi di senso politico nel mondo integrato della post-modernità globale e delle sue relazioni internazionali. Le narrative politiche dei paesi balcanici andrebbero ingaggiate partendo dal presupposto che le categorie politiche di riferimento tra Balcani ed Europa sono sostanzialmente le stesse, ma la differenza piuttosto va cercata nel fatto che in Occidente esse hanno prevalentemente mutato la loro natura e soprattutto le modalità e le prassi con cui tali concetti vengono difesi ed i limiti che essi trovano all'interno di sistemi democratici basati su valori universali dei diritti dell'uomo, della libertà dell'individuo e della tutela delle minoranze.

Tali differenze sono il frutto del lungo impatto che gli Stati nazionali europei hanno conosciuto dopo il 1945 con principi e prassi dell'internazionalismo liberale prima, e della post-modernità e della globalizzazione poi. Un'esposizione e contaminazione che ai popoli della regione finiti sotto regimi comunisti non è stato possibile avere per diversi decenni. Concetti come la "coesistenza antagonista ma non conflittuale" o piuttosto la possibilità di preservare l'identità nazionale anche in

un contesto di società aperte che si confrontano con le sfide del multiculturalismo, potrebbero essere maggiormente utili nel colmare il *divide valoriale* tra l'approccio liberal-cosmopolita molto forte nelle culture occidentali e quello più identitario-conservatore ancora presente in molte società dei Balcani. Anche perché, pur con margini e sensibilità enormemente differenti, simili differenze culturali possono trovarsi anche all'interno della stessa Unione Europea o addirittura in diverse aree geografiche di uno stesso paese. Lo stesso può dirsi tra varie regioni e sub-regioni della stessa penisola balcanica.

Ecco che il processo d'integrazione europeo non dovrebbe essere visto solo come un momento o una fase di un'inevitabile affermazione di un certo tipo di paradigmi nello spazio europeo, ma piuttosto come un processo diverso e particolare in cui la prima forma di multiculturalismo da affermare e rispettare è quella della diversità e molteplicità delle società e delle culture nazionali all'interno dell'Europa. Andrebbe tenuto conto che tale differenza nelle culture nazionali europee è massima proprio lungo la direttrice Europa Nord occidentale-Europa Sud orientale. Ragionare sul fatto che esiste un multi-europeismo intraeuropeo che va capito ed interiorizzato nella costruzione dell'identità comune europea può servire anche per smussare gli spigoli e le posture culturali tra Europa e Balcani che a volte appaiono essere in pericoloso antagonismo. Il passaggio qui è culturale prima che politico e non è – né non potrà mai essere – di stampo economico o militare. E c'è innanzitutto da porci, come europei, una domanda: l'Europa ha compreso che l'allargamento ad Est delle proprie frontiere equivale anche ad un processo di ripensamento e di relativizzazione dei propri valori dominanti? È pronta l'Europa a mettere in discussione la propria stessa identità per completare un percorso di allargamento che potrà portarla anche a divenire “diversamente europea”? Un discorso che vale per i Balcani ortodossi, così come per quelli islamici, così come per la stessa Turchia, che ovviamente pone questioni molto maggiori per l'identità europea che non possono essere qui approfondite. Occorre quantomeno tenere presente che quandanche il percorso d'allargamento dell'Europa si fermerà al Bosforo, l'esperienza storica e culturale ottomana è comunque presente nei Balcani oggetto d'integrazione europea.

Il discorso della Multi-Europa è ovviamente un tema difficile da affrontare per chi sta dalla parte “fortunata” della frontiera, ma deve essere costruito come strumento di ponte e dialogo con l'altra Europa. Ove per altra Europa si intendono certamente i paesi in ritardo nel percorso transizione dal comunismo come l'Albania, quelli bloccati dalla mancanza di volontà di costruire istituzioni funzionanti comuni come la Bosnia Erzegovina, quelli dai troppo bassi standard di *rule of law* e democrazia e dalla difficile sostenibilità economica come Kosovo ed in parte Montenegro o, come la Macedonia, bloccata da una disputa nazionalista proprio con un altro paese europeo. Tra tutti questi paesi, un caso particolare è rappresentato dalla Serbia, paese chiave della regione sia per il suo rilancio economico sia per il fatto che essa ha le chiavi per disinnescare le potenziali minacce securitarie in Kosovo ed in Bosnia Erzegovina. Purtroppo la questione serba aggiunge un'ulteriore dimensione di difficoltà, che è quella dell'esistenza della sindrome del paese sconfitto e maggiormente responsabile delle guerre in Jugoslavia. La riabilitazione della Serbia resta comunque uno dei problemi chiave che l'Europa deve affrontare per sbloccare i Balcani tenendo anche conto delle conseguenze psicologiche della guerra, dell'isolamento internazionale, della frustrazione delle élites e delle masse. Ragionando in termini di Multi-Europa non vuol dire venire meno ai principi o agli standard europei. Vuol dire tuttavia riconoscere che esistono dei substrati comuni culturali e politici e che l'identità della regione è già europea, soprattutto in un'Europa che riconosce il diritto di poter essere europei con in modalità ed in qualità differenti.

Certamente, il futuro dei Balcani è in Europa, come spesso si sente ripetere. Ma bisogna anche riuscire a superare questa frase tautologica, in quanto ogni altra alternativa fuori dall'Europa o verso altri poli geopolitici è di fatto impercorribile e nel lungo periodo sarebbe ancora meno rispettosa dei valori di fondo e dell'identità storico culturale dei paesi della regione. In questo senso, l'Unione Europea va vista più come uno strumento e non come un fine a sé stante. Uno strumento in

evoluzione ed in trasformazione, che si sta ponendo il problema di come risolvere le criticità emerse nel proprio modello di sviluppo economico che integra, in modalità differenti, oramai 28 paesi membri. È importante evitare che il futuro europeo dei Balcani non divenga ostaggio né delle criticità delle transizioni incomplete dal comunismo, né delle criticità della costruzione europea, né di un approccio identitario europeo troppo assertivo nei confronti delle diversità culturali esistenti tra Europa e la regione balcanica.

11. Spunti decisionali per la macroregione adriatico-ionica

- *Promuovere la costruzione di una vera dimensione interparlamentare nell'area della macroregione, con un programma di attività basato su una elevata frequenza di incontri (necessaria per la molteplicità dei soggetti politici da coinvolgere ed i frequenti avvicendamenti politici regionali), da attivare in attività di diplomazia interparlamentare ma anche per affrontare questioni di carattere storico – culturale comuni e preparare le basi per la promozione di una memoria storica condivisa. Valutare, in questo contesto, la proposta del Montenegro di un rafforzamento della cooperazione parlamentare tra sei paesi della regione;*
- *Valutare la possibilità della costituzione di un comitato di coordinamento congiunto interministeriale tra i quattro paesi europei parte della macroregione, Italia, Slovenia, Croazia e Grecia, per elaborare in ambito europeo azioni comuni a sostegno delle esigenze della macroregione.*
- *Costituire presso il Ministero degli Affari Esteri un piccolo comitato permanente d'impulso e coordinamento delle azioni della macroregione, che agisca in stretto coordinamento con un rafforzato segretariato operativo dello IAI e con le azioni bilaterali di politica estera italiana nella regione.*
- *Costruire una “fusion unit” tra IAI ed INCE che consenta di trasferire nel progetto macroregionale le expertise dell'INCE costruite con le Banche di Investimento Europeo (BERS e BEI) e delegare all'INCE un ruolo di coordinamento tra i progetti della macroregione adriatico-ionica e quelli della macroregione danubiana, specialmente in settori strategici quale quello dell'energia.*
- *Preparare un attento monitoraggio di come si sta sviluppando il dibattito storiografico e degli eventi celebrativi e nazionali nei principali paesi dei Balcani e nei principali paesi europei. Fare un assessment di come tali temi possono essere strumentalizzati durante le principali ricorrenze storiche alla luce delle conflittualità irrisolte nella regione. Prevedere per il semestre italiano di presidenza un chiaro piano di comunicazione su questi temi, enfatizzando le cesure storiche, e le diversità, tra un'epoca ed un'altra.*
- *Valorizzare la questione delle minoranze e della memoria storica condivisa in ogni progetto congiunto sullo sviluppo del settore turistico e culturale della regione, spostando la questione delle minoranze nazionali dal piano identitario al piano di collaborazione per la valorizzazione dell'offerta di servizi turistico-culturali del territorio.*

- *Neutralizzare i nazionalismi residui promuovendo la cultura della tolleranza e del rispetto dei diritti dell'uomo all'interno di un'idea di Multi-Europa, che parte in primo luogo dal rispetto dei processi storici di nation building avvenuti nella regione, depurandoli con attenzione da ogni elemento di radicalismo ed estremismo. Lo sviluppo di progettualità in campo turistico culturale nei paesi della macroregione adriatico-ionica potrebbe essere lo strumento con cui far avanzare questo obiettivo.*
- *Costruire un modello di sviluppo integrato della macroregione decisamente orientato verso la realizzazione di economie di scala nell'utilizzo dei fondi strutturali europei, privilegiando pochi e strategici macro-progetti. Nella costruzione dei progetti di sviluppo territoriale tenere sempre in considerazione i positivi effetti collaterali geopolitici che possono essere derivati, come costruire benefici economici dalla collaborazione tra quei paesi che ancora conoscono al proprio interno micro-instabilità o tra cui permangono tensioni di carattere nazionalista.*
- *Cercare nel linguaggio politico diplomatico – ove possibile – di sostituire il termine di Balcani occidentali con quello di Regione adriatico-ionica, più funzionale alla valorizzazione degli sforzi per la costituzione di un'area geopolitica sub-regionale inserita nel più ampio progetto di allargamento europeo.*