

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

Quale futuro per una politica di cooperazione territoriale italiana integrata con i Balcani occidentali?

di **Andrea Stocchiero**
CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Policy Paper

October 2013

SeeNet Programme
A trans-local network for the cooperation between Italy and South East Europe
Horizontal Action C – Research



In partnership with



institut alternativa



Indice

Introduzione	3
1. La crisi dell'integrazione europea e dei Balcani occidentali	4
2. Quali nuovi modelli di integrazione?	7
3. Capitalizzare la cooperazione decentrata e territoriale e fare un salto di qualità nel dibattito politico sull'integrazione europea	10
4. L'opportunità della strategia dell'UE per la macroregione adriatica-ionica.....	13

Introduzione

La politica estera italiana verso i Balcani occidentali sostiene con convinzione il loro processo di integrazione nell'Unione Europea (UE). Sono numerose le iniziative rivolte a questo fine. Soprattutto nel campo della cooperazione politica, territoriale, allo sviluppo ed economica.

Nel campo della cooperazione politica si deve fare riferimento all'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI) e all'Iniziativa Centro Europea (ICE)¹. Riguardo la cooperazione territoriale, si tratta della realizzazione del terzo obiettivo della politica di coesione sociale dell'UE che si connette con quello dell'allargamento attraverso i programmi di cooperazione transfrontaliera a livello transnazionale e bilaterale (i programmi IPA CBC²). La cooperazione allo sviluppo italiana è la forma tradizionale di contributo all'integrazione socio-economica dei paesi dei Balcani occidentali³, che dopo la fase di aiuto umanitario e di *peace building* ha sostenuto investimenti nelle infrastrutture, nell'appoggio alle piccole e medie imprese e all'inclusione sociale, con particolare riguardo al reinsediamento dei rifugiati. La cooperazione economica riguarda le diverse forme di sostegno al commercio e all'investimento italiano nell'area.

Queste diverse modalità di cooperazione, tra loro complementari, sono state coordinate in un approccio integrato con la legge 84/01 "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Una legge che però è funzionata solo per pochi anni, e che poi non è stata più finanziata. Questo per segnalare già fin dall'inizio come le diverse iniziative, le diverse cooperazioni, man mano, ancora oggi, nel 2013, di una programmazione comune a livello nazionale, nel quadro di una visione generale e d'insieme legata all'obiettivo dell'integrazione europea.

Nel caso della cooperazione allo sviluppo un ruolo importante è svolto dalle autorità locali e dalle organizzazioni della società civile attraverso la cosiddetta cooperazione decentrata. Il programma SeeNet⁴, da cui questo policy paper trae spunto e sostegno, è stato un tentativo di messa in rete delle tante iniziative locali intraprese da diverse autorità locali (regioni, province e comuni) e organizzazioni, su alcuni filoni tematici di intervento: economico, sociale, ambientale ed istituzionale.

Gli attori della cooperazione decentrata sono, praticamente, gli stessi coinvolti nella cooperazione territoriale. In effetti la cooperazione allo sviluppo nell'area Balcanica si sovrappone oramai completamente con la politica dell'allargamento dell'UE. Ciò significa che la prospettiva dell'integrazione è l'obiettivo e il motore principale del rapporto tra l'Italia e i paesi dei Balcani occidentali. Non si può prescindere dalla prospettiva dell'adesione di questi paesi all'UE.

¹ Si vedano per lo IAI: (http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/IAI.htm) e (<http://www.aii-ps.org/>); e per ICE: (http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/INCE.htm e <http://www.cei.int/>).

² IPA è lo strumento dell'UE per l'adesione dei paesi candidati e pre-candidati (Instrument for Pre-Accession Assistance), e la CBC (cross border cooperation) è una sua componente rivolta a favorire il superamento delle divisioni dei confini nazionali.

³ Si veda: (<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgs/italiano/iniziative/Europa.asp>).

⁴ Per una sua descrizione e visione dei materiali prodotti si veda (<http://www.see-net.org/>); e per i rapporti di ricerca CeSPI: (<http://www.cespi.it/seenet.html>).

1. La crisi dell'integrazione europea e dei Balcani occidentali

Se non si può prescindere dalla prospettiva dell'allargamento dell'UE, non si può non considerare il futuro di SeeNet, e più in generale della cooperazione allo sviluppo e territoriale, della cooperazione economica e politica italiana, nel contesto dell'attuale crisi finanziaria, economica, sociale e politica che sta attraversando l'Europa. La crisi rappresenta un periodo di cesura di grande peso per capire quali scenari si aprono per il futuro: da quello più catastrofico di un arresto e recesso dell'integrazione, a quello di un rallentamento e relativo indebolimento dell'adesione, a quello di un rilancio della prospettiva in modo più o meno differenziato.

La crisi sta approfondendo e ampliando le cosiddette "fatiche" dell'allargamento⁵. La prima fatica fa ovviamente riferimento al fatto che in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche (e private), risulta difficile aumentare l'impegno verso l'allargamento. A questo proposito è importante segnalare come la negoziazione del nuovo bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 abbia ridotto, rispetto a quanto proposto dalla Commissione europea e al periodo precedente, le risorse dedicate a favorire l'adesione dei paesi candidati e pre-candidati. La tabella sul quadro finanziario multi-annuale indica uno stanziamento di 10,5 miliardi per IPA II (su un totale di 58,7 miliardi per il capitolo di bilancio su Global Europe), rispetto agli 11,5 miliardi del periodo precedente e ai 14,1 miliardi richiesti dalla Commissione europea (CE). D'altra parte con l'entrata della Croazia nell'UE, le risorse sono da suddividere tra un numero minore di Stati. Dell'ammontare previsto circa il 3% dovrebbe sostenere la CBC, per la parte relativa ai paesi dei Balcani occidentali, a cui dovrebbe corrispondere un pari ammontare stanziato nella politica di coesione sociale per i paesi membri. Nonostante la relativa riduzione, la priorità dell'allargamento rispetto alle altre azioni di assistenza esterna viene mantenuta.

Altra fatica segnalata è quella dell'assorbimento e cioè della difficoltà dei paesi candidati e pre-candidati a procedere nelle riforme necessarie per rispondere agli *acquis communautaires*. Con la crisi vi è una maggiore attenzione da parte della Commissione europea a vagliare i processi di riforma, mentre da parte dei paesi dei Balcani occidentali vi è una maggiore difficoltà a implementarli, soprattutto se richiedono riduzioni nella spesa e ristrutturazioni istituzionali in un contesto di crisi. A questo corrisponde la fatica della valutazione, e cioè, nonostante i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali continuino ad essere in maggioranza favorevoli all'adesione, sta aumentando la percezione a considerare con pessimismo le sue prospettive, soprattutto a causa di un raffreddamento dell'impegno dell'UE oltre a una sfiducia verso le proprie istituzioni nazionali⁶.

Ma, la fatica più rilevante riguarda l'allargamento in sé, la visione politica dei paesi membri dell'UE che, in un contesto di crisi, scontano nuovi conflitti e divisioni, che si ripercuotono in una minore attenzione verso l'allargamento o, peggio, nel procrastinamento dell'adesione, perché innanzitutto risulta necessario ricomporre il quadro dell'approfondimento dell'UE, per far fronte ai problemi interni. Importante in questo senso è il fatto che la Grecia non abbia inserito l'allargamento tra le priorità del suo semestre di presidenza dell'UE⁷, dopo 10 anni dal vertice di Salonicco che invece aveva stabilito il processo di adesione dei Balcani occidentali. In un periodo di

⁵ Panagiotou 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).

⁶ Si vedano i sondaggi Gallup in (<http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard>), e quanto già scritto nel primo e quarto rapporto di ricerca CeSPI per SeeNet.

⁷ Si veda: (http://www.euractiv.com/priorities/greece-drops-enlargement-eu-pres-news-529920?utm_source=EurActiv%20Newsletter&utm_campaign=06eb728245-newsletter_daily_update&utm_medium=email&utm_term=0_bab5f0ea4e-06eb728245-245706901).

crisi si ripresenta la difficoltà, la fatica, di procedere contemporaneamente tra allargamento e approfondimento. L'introversione dell'attenzione politica risponde alle percezioni dell'opinione pubblica: nel 2011 solo il 36% della popolazione dell'UE sosteneva l'idea dell'allargamento, contro il 47% del 2009, quelli meno favorevoli sono i cittadini dei vecchi paesi membri, Germania, Belgio e soprattutto Francia e Austria (70% contrari)⁸.

Sempre a livello di opinione pubblica, e quindi di consenso politico, la crisi mette a rischio il processo di integrazione perché si è creata una divisione tra paesi del Nord e del Sud Europa, tra i paesi virtuosi e i cosiddetti PIGS⁹ (PIIGS con l'inclusione dell'Italia). Le diversità sono vissute come divisioni, e danno luogo ad una recrudescenza dei nazionalismi e della xenofobia, contro i diritti fondamentali dei cittadini dell'UE. Portando ad una crisi della democrazia, alla sfiducia nelle sue istituzioni. In tutto questo sono coinvolti anche i Paesi dei Balcani occidentali, perché da un lato potrebbero aggiungersi ai PIIGS, e perché dall'altro, essi stessi, temono una UE "matrigna", che assieme alla Banca Centrale europea e al Fondo monetario internazionale (la Troika), impone misure di austerità senza prospettive di sviluppo, come evidenziato nel caso della vicina Grecia e poi con Cipro.

A questo si aggiunga che continuano a permanere nei diversi paesi dei Balcani occidentali posizioni fortemente nazionalistiche tra le popolazioni, tensioni inter-etniche, élite interessate a mantenere l'autocrazia. I processi di integrazione europea non sono progressivi e unilineari, ma mostrano rallentamenti, cadute, ritorni, crisi. Come ad esempio nel caso della Macedonia che, se nel 2005 era considerata un caso di successo per il superamento dei problemi inter-etnici, oggi invece soffre una società profondamente divisa e la mancanza di un dialogo politico positivo¹⁰.

La crisi segnala dunque una più profonda crisi del modello di integrazione e sviluppo propugnato dall'UE. Un modello che non riesce a rispondere a uno degli obiettivi fondanti della stessa UE e della promessa dell'allargamento, è cioè la progressiva convergenza di tutti i territori e per tutti i cittadini ad un livello omogeneo di benessere e di accesso ai diritti. La credibilità della narrativa della convergenza e il successo dell'integrazione di paesi come la Grecia sono stati rimessi in discussione con la crisi¹¹.

Se questo modello ha delle falle, tra i primi a preoccuparsi dovrebbero essere proprio i paesi dei Balcani Occidentali perché sono la periferia della periferia¹². Con la transizione ad una economia di mercato, uscendo dall'orbita jugoslava e della Unione Sovietica, i paesi balcanici hanno progressivamente accresciuto la loro dipendenza dall'Europa occidentale. La maggiore integrazione economica funziona in due versi: in un verso positivo quando il motore europeo traina (maggiore commercio e flussi di capitali), ma in un verso negativo quando si imballa nella crisi (aumento dei deficit e del debito). In quest'ultimo caso il processo può risultare reversibile portando alla disintegrazione. La crisi europea sta aggravando la situazione dei paesi dei Balcani occidentali, in una Europa dalle diverse velocità. I deficit strutturali di questi paesi si acuiscono.

Secondo la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo i paesi di questa area stanno affrontando difficoltà e rischi molto seri, "attualmente non vi sono motori di crescita esterni o interni", "si riconosce sempre di più che la regione dovrà fare affidamento sulle proprie risorse e su una agenda di riforme importante, se vuole muoversi su un sentiero di crescita sostenibile"¹³. Particolarmente grave è la situazione finanziaria a causa della riduzione delle rimesse, dell'alto

⁸ Eurobarometer 379.

⁹ I PIGS sono: Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna.

¹⁰ Erwan Fouéré, *Thessaloniki 10 years on: injecting momentum into the enlargement process for the Western Balkans*, CEPS Commentary, 16 May 2013.

¹¹ Op. cit. Panagiotou, 2012.

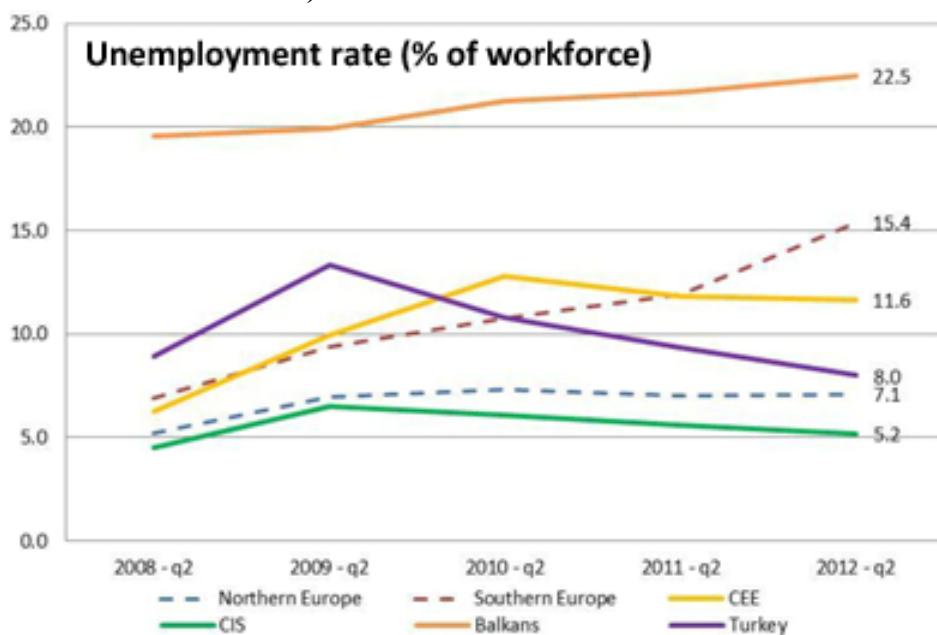
¹² Dimitar Bechev, *The periphery of the periphery: the Western Balkans and the Euro crisis*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, ECFR/60, August 2012.

¹³ EBRD Office of the Chief Economist, *Regional Economic Prospects in EBRD countries of operations*: May 2013.

grado di rischio dei prestiti, dell'aumento del debito per compensare le minori entrate di valuta e dalle tasse, e dell'effetto contagio dai paesi periferici dell'Eurozona (Grecia ma anche Italia).

Dal 2008 la povertà moderata è aumentata dal 22 al 26% nel 2012, così come la disuguaglianza, segnalando come la crisi abbia colpito di più le classi medio-basse. Grave è la situazione della disoccupazione che colpisce soprattutto i giovani, per lo più diplomati, con tassi record in Bosnia-Erzegovina, Serbia e Macedonia (oltre il 50%)¹⁴, mentre la disoccupazione totale si attesta su una media del 22% contro quella dell'UE del 11%¹⁵.

Fig. 1 - Andamento della disoccupazione nelle diverse aree europee (in % della forza di lavoro attiva dal 2008 al 2012)



Fonte: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/growth-in-europe-and-central-asia-continues-but-slowly-and-unevenly>

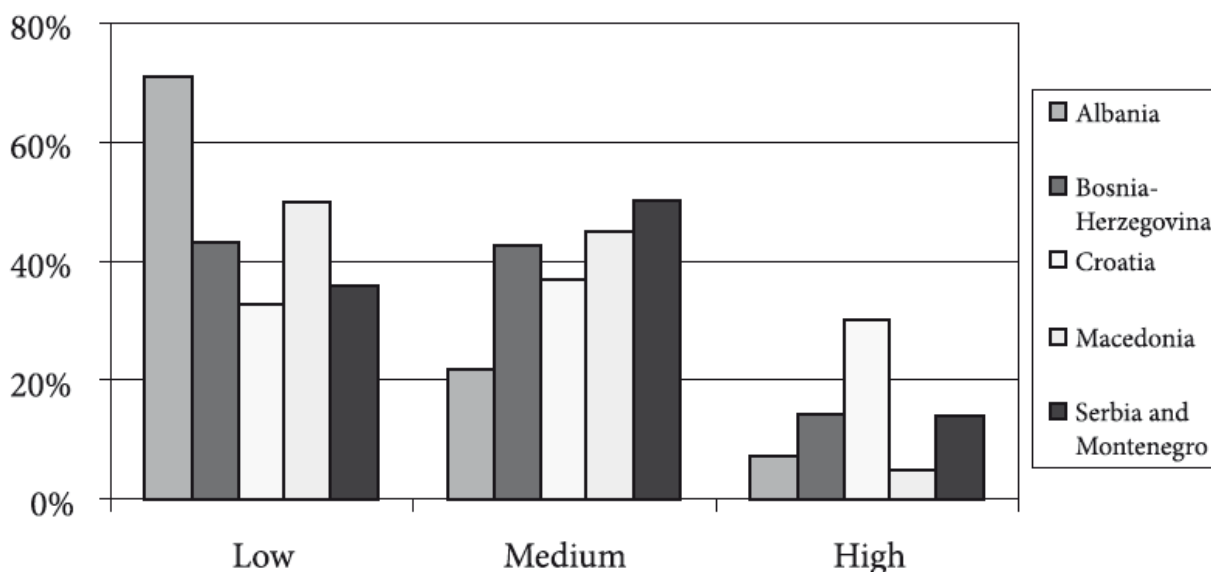
Vi è il pericolo che i Balcani Occidentali, ma soprattutto alcuni dei suoi paesi, quelli più deboli come il Kosovo, la Bosnia-Erzegovina ma anche l'Albania, così come alcuni territori dell'Italia, seguano un percorso di super-periferia fondato su specializzazioni produttive a basso contenuto di abilità (*low-skill path*) (vedi figura 2) e quindi con società più povere¹⁶.

¹⁴ World Bank, South East Europe Regular Economic Report n.4, *From Double-Dip Recession to Fragile Recovery*, Report n. 78505-ECA, June 18, 2013.

¹⁵ Qerim Querimi and Bruno Sergi, *Unemployment and the Eurozone crisis: the state of the social welfare in the Balkans*, SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 4/2012.

¹⁶ Will Bartlett, *Economic Development in the European super-periphery: evidence from the Western Balkans*, Economic Annals, Volume LIV, No. 181, April – June 2009.

Fig. 2 - Esportazioni dei paesi dei Balcani occidentali verso la UE-25 per livello di skills, 2003



Fonte: Eurostat

Nonostante ciò il processo dell'allargamento prosegue con alcuni successi importanti. Tra questi in primo luogo l'entrata della Croazia nell'UE nel luglio 2013, l'avvio del negoziato per l'accordo di adesione della Serbia a seguito del dialogo positivo con il Kosovo, grazie alla mediazione dell'alto rappresentante dell'UE Catherine Ashton, l'apertura dei confini Schengen alla mobilità delle persone senza necessità di visto¹⁷. Esiste quindi un percorso che, pur tra grandi difficoltà, prosegue e sul quale rilanciare nuove prospettive di cooperazione.

2. Quali nuovi modelli di integrazione?

Se il modello attuale sta attraversando una crisi che non è solo congiunturale, perché segnala “linee di faglia”¹⁸ strutturali, quali possono essere gli orientamenti da seguire per riprendere la strada dell'integrazione per i paesi dei Balcani occidentali e contemporaneamente per paesi “a rischio” come l'Italia, e soprattutto per il suo Mezzogiorno?

Numerose sono le critiche contro l'adozione delle politiche di austerità, di semplice riduzione della spesa, che rischiano di affossare ancora di più le prospettive di integrazione e inclusione sociale a livello locale ed europeo. Negli stessi vertici del Consiglio europeo si continua a cercare un faticoso compromesso tra le richieste di mettere in ordine i conti e l'esigenza di far fronte alla crescente disoccupazione. Al Fiscal Compact si è affiancato il Growth Compact. Ma i segnali di ripresa continuano ad essere deboli, mentre cresce la disaffezione della pubblica opinione, interna ed esterna, verso l'UE.

¹⁷ Op. cit. Fouéré, 2013.

¹⁸ A proposito delle linee di faglia si veda l'analisi di Raghuram G. Rajan, *Terremoti finanziari. Come le fratture nascoste minacciano ancora l'economia globale*, Einaudi, 2012. Secondo questo autore tra le linee di faglia vi sono gli squilibri commerciali tra i diversi Paesi, originati da modelli di crescita non sostenibili nel lungo periodo a livello di sistema finanziario internazionale. Questo è in parte anche il caso della crisi europea tra paesi in deficit e in surplus strutturali (Germania in primis), che coinvolge anche i paesi dei Balcani occidentali.

Nelle analisi e proposte sembra prevalere una via di uscita progressiva. La crisi dell'UE e in particolare dell'Eurozona si deve ad un disequilibrio strutturale tra il forte modello germanico orientato alle esportazioni che produce surplus, e paesi in deficit commerciale e in continuo bisogno di afflusso di risorse (di investimenti diretti esteri e prestiti). Si sottolinea come le responsabilità vadano condivise tra debitori e creditori in una prospettiva di riequilibrio e convergenza di medio-lungo periodo. Le politiche di austerità sono miope e rischiano di uccidere il malato. Occorre sostenere invece le trasformazioni strutturali per correggere i disequilibri fondamentali delle capacità produttive, i divari di produttività, favorendo il *catching up* delle economie più arretrate. Investimenti e innovazioni sulla qualità delle produzioni lungo un sentiero orientato sulle *high skills*. È necessario quindi rilanciare la Strategia 2020 e in specifico a livello territoriale investire sulle *smart specialisations*¹⁹, in modo da favorire vantaggi assoluti e comparati dei diversi territori, e una maggiore e migliore interdipendenza tra di loro. Questa politica dovrebbe valere tanto per l'Italia, e soprattutto il suo Mezzogiorno, quanto per i paesi in via di adesione, per uscire dalla loro superperiferia, e per riprendere il percorso di convergenza.

Questo processo dovrebbe inoltre far fronte alla corsa al ribasso nella concorrenza tra territori per attrarre investimenti esteri, che causano processi di delocalizzazione e rischiano di mettere l'uno contro l'altro paesi vicini e comunemente interessati all'integrazione europea. Evidente il caso dell'investimento FIAT a Kragujevac in Serbia, dipeso in gran parte dagli aiuti statali oltre che dal minore costo del lavoro, contro la chiusura dello stabilimento a Termini Imerese²⁰ e lo stallo di Mirafiori²¹. La concorrenza tra paesi e territori può risultare come un gioco a somma zero, eccetto per chi ne deve trarre comunque veramente vantaggio per rimanere competitivo a livello internazionale, ovvero le multinazionali. E' evidente la necessità di una armonizzazione di processi e di interessi tra territori e parti sociali che travalica i confini nazionali e che ha bisogno di una strategia transnazionale. L'UE dovrebbe rispondere proprio a questi problemi.

Il modello di integrazione ha quindi bisogno di più solidarietà tra i paesi membri, e con i paesi in via di adesione, per affrontare i disequilibri strutturali, così come di una maggiore cooperazione e sussidiarietà affinché vi sia la possibilità di individuare le diverse specializzazioni e opportunità per una interdipendenza diversificata e più equilibrata. Questo richiede una condivisione delle responsabilità, per creare lavoro e ridare slancio alla democrazia e all'ideale europeista. I paesi dei Balcani occidentali dovrebbero essere coinvolti in questo processo, legando strettamente i fondi IPA alla Strategia 2020, e mostrando chiaramente i suoi effetti per la vita delle persone (*people first*)²².

In parte questo sta già accadendo con la definizione della South East Europe 2020 Strategy (SEE 2020)²³, la cui elaborazione ha preso avvio nel Novembre del 2011 tra i Ministri dell'Economia dei paesi dell'area, tra cui quelli dei Balcani occidentali. La strategia definisce le priorità e i *targets* da raggiungere sulla base del differente contesto. Tra le priorità, oltre a quelle già stabilite a livello di UE, sono state aggiunte quella della governance e quella dell'integrazione regionale, proprio in

¹⁹ Per una spiegazione della strategia per le smart specialisations si veda il Fact Sheet della Commissione europea (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.

²⁰ (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).

²¹ (http://www.huffingtonpost.it/2013/07/08/fiat-stabilimento-kraguevac-in-serbia_n_3560857.html).

²² Balfour Rosa e Corina Stratulat, Between engagement and cold feet: ten years of the EU in the Western Balkans, in Eviola Prifti, *The European Future of the Western Balkans*, Thessaloniki@10 (2003-2013), European Union Institute for Security Studies, 2013.

²³ Si veda il quinto rapporto CeSPI per il programma SeeNet e il documento del Regional Cooperation Council, South East Europe 2020: Mapping Convergence and Promoting Growth, Background paper, February 2013.

considerazione dei bisogni 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 adeguati e capaci di articolare la strategia a livello nazionale. Anche per questi motivi la prima bozza della strategia è stata lanciata con lo slogan della creazione di un milione di posti di lavoro²⁴.

Tutto ciò presuppone una visione comune che poggia su una economia di mercato sociale orientata dalla competitività. Ma, questa visione consente spazi per diversi modelli di sviluppo e welfare locale? E' possibile un'Europa aperta alle diversità oltre il modello unico standard o la paventata germanizzazione? Una Europa che riconosca la libera scelta di stili di vita diversi, di velocità diverse, e quindi una integrazione differenziata? Queste domande di fondo vengono da diverse prospettive critiche, dalla decrescita al liberalismo, dal nazionalismo al regionalismo e al transnazionalismo.

Riguardo l'integrazione differenziata è interessante ricordare, con particolare riferimento alla questione dell'allargamento, l'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 westpaliano, mentre invece richiede una grande flessibilità e un "alto grado di sovrapposizioni tra confini territoriali e funzionali." Un modello di governance plurilaterale, multilivello e multicentrato, risulta essere più adeguato alla realtà europea²⁵.

D'altra parte con la crisi è emersa la necessità di rafforzare l'integrazione, l'unione di regole ed istituzioni per governare con più efficacia la finanza, sia privata che pubblica, la fiscalità e la spesa, soprattutto con riferimento all'Eurozona. A fianco di questa maggiore integrazione finanziaria e fiscale, andrebbe sostenuta anche quella politica per colmare il deficit democratico, il divario esistente tra l'Europa dei mercati e l'Europa delle persone.

Ciò fa emergere ancora una volta la costante tensione dell'UE tra approfondimento e allargamento, tra uniformazione e differenziazione, e quindi il disegno di una UE a diverse velocità e a centri concentrici dal cuore forte sempre più tedesco alle periferie virtuose nordiche a quelle mediterranee. In questa tensione sono coinvolti i Balcani occidentali ed è coinvolta l'Italia nella sua diversa conformazione territoriale, dalle regioni maggiormente convergenti con il cuore europeo a quelle più marginali e periferiche del Mezzogiorno.

L'indicazione, in modo breve e schematico, di alcune delle principali questioni che interrogano un eventuale rilancio della prospettiva dell'integrazione europea per i Balcani occidentali, ma anche per gli stessi territori italiani, è importante per situare politicamente l'analisi della cooperazione, con particolare riferimento a quella decentrate e territoriale. Qual è il ruolo che dovrebbero svolgere queste cooperazioni? All'interno di quale prospettiva? Per la valorizzazione delle diversità e per una cooperazione "people first"? O per una maggiore uniformazione rivolta al recupero di competitività internazionale? O per un equilibrio dinamico tra le due, o altre, prospettive?

²⁴ "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>).

²⁵ Jan Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the enlarged European Union*, Oxford University Press, 2006.

3. Capitalizzare la cooperazione decentrata e territoriale e fare un salto di qualità nel dibattito politico sull'integrazione europea

Negli ultimi 10 anni la cooperazione italiana ha cercato di sostenere il processo di integrazione europea dei Balcani occidentali. In particolare la cooperazione allo sviluppo, tra cui quella decentrata, e la cooperazione territoriale hanno finanziato numerosi progetti per cercare di contribuire a ridurre il divario di benessere. Al di là dei singoli progetti si è inoltre tentato di adottare un approccio di sistema, nel quale i diversi attori condividessero una programmazione comune, complementando iniziative di carattere sociale, economico e ambientale. Il CeSPI ha potuto analizzare, attraverso valutazioni di carattere strategico, tre esperienze significative di questo tipo: la realizzazione dell'art. 7 della legge 84/01²⁶, il programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani attuato attraverso gli Accordi di Programma Quadro (APQ)²⁷, e il programma SeeNet. Da queste analisi sono emerse diverse indicazioni. Qui si ricordano diversi aspetti positivi ma anche diverse criticità che servono per nutrire un dibattito che tenga conto delle questioni precedenti.

In tutte e tre le esperienze si sono rilevati buoni risultati in termini di messa in rete degli attori (soprattutto nel caso APQ perché era esplicitato l'obiettivo di far lavorare assieme regioni del Mezzogiorno con regioni del nord che avessero maturato un buon *know how* di cooperazione per favorire un trasferimento di capacità e competenze), dove le regioni hanno svolto un ruolo centrale di coordinamento sotto l'indirizzo dei ministeri nazionali. I progetti non sono risultati saltuari e fine a sé stessi ma sono stati parte di una cumulazione progressiva di relazioni e conoscenze con i partner locali. Si è così strutturato un capitale sociale transnazionale, un rafforzamento di partenariati di lungo periodo tra amministrazioni locali, organizzazioni della società civile, istituzioni intermedie, insomma tra territori. I partenariati di lungo periodo tra territori hanno dato maggiore sostenibilità al processo di cambiamento, che tuttavia dipende fondamentalmente dal grado di titolarità (la cosiddetta *ownership*) dei partner locali.

Del resto l'importanza del partenariato risulta da diverse valutazioni della cooperazione. Ad esempio si può qui fare riferimento allo studio di Paula Pickering che, revisionando le valutazioni effettuate da diverse cooperazioni, sottolinea come "la costruzione di autentici partenariati tra attori internazionali e locali, nei quali i partner locali contribuiscono a determinare l'agenda politica e a intraprendere assieme azioni riformiste, migliora l'impatto sulle comunità."²⁸ Ed evidenzia che i partenariati più genuini, dove i locali risultano effettivamente più protagonisti e titolari della cooperazione, sono quelli formati con organizzazioni non governative e autorità locali, piuttosto che con grandi organismi internazionali e loro commissionerari. Questo perché molto probabilmente esiste una minore asimmetria di potere tra entità di pari livello, rispetto ad una maggiore disparità di comando tra una grande e una piccola entità.

Attraverso i progetti, le relazioni, i partenariati, si è potuto evolvere un confronto di modelli di sviluppo locale, dove il territorio e i suoi attori risultano centrali. La teoria del cambiamento che sottostà alle iniziative intraprese fa riferimento all'approccio territoriale allo sviluppo, al concetto di

²⁶ Andrea 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.

²⁷ Marco 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.

²⁸ Paula M. Pickering, *Assessing International aid for local governance in the Western Balkans*, College of William and Mary, in *Democratization*, Volume 17, Issue 5, Taylor and Francis Online, 2010; e scaricabile da (<http://www.wm.edu/as/government/documents/Assessing%20International%20Aid%20For%20Govt%20Dept.pdf>).

coesione territoriale, e ai processi di decentramento del potere democratico²⁹. Innanzitutto viene la valorizzazione del capitale endogeno, dei patrimoni e dei saperi locali, nella ricerca di un equilibrio tra crescita diffusa della produttività e del reddito attraverso filiere e reti di piccole e medie imprese, sua redistribuzione con nuove modalità di welfare mix, e salvaguardia ambientale per garantire la riproducibilità nel lungo termine. Questo approccio valorizza il potenziale territoriale e le diversità tra territori, non è chiuso e localistico ma è aperto allo scambio con attori esterni e altri territori. Uno scambio però attento a non creare dipendenza ma una interdipendenza per quanto possibile simmetrica. Si può qui fare riferimento al concetto di internazionalizzazione cooperativa, dove il commercio e l'investimento estero non sono di carattere meramente "estrattivo" e di sfruttamento, senza considerare standard equi di lavoro e di protezione dell'ambiente, ma risultano compatibili con la crescita di una economia diffusa e sociale. Cercando di comporre le tensioni inevitabili tra competizione internazionale, coesione sociale e solidarietà tra territori, e sostenibilità ambientale.

Alla base di questa costruzione di un rapporto di cooperazione e integrazione equo tra territori italiani e dei Balcani occidentali, che fa riferimento ad una teoria del cambiamento *place-based*, o del *local economic development (LED)*³⁰ o *area-based* nel caso dello sviluppo rurale³¹, vi sono assunzioni a cui però corrispondono condizioni carenti e poco presenti. Secondo la critica di Will Bartlett "le istituzioni di governance locale – dei paesi dei Balcani occidentali – sono troppo deboli e sono pochi gli esempi di reti politiche, economiche e sociali funzionanti, che possono mobilitare il capitale endogeno a livello locale, oltre i casi delle capitali"³². I processi di decentramento hanno in alcuni casi frazionato troppo la distribuzione delle competenze, senza distribuire risorse e ricreare capacità amministrative adeguate.

Questa analisi è in parte suffragata anche dagli studi di caso condotti dal CeSPI nel programma SeeNet dove sono state identificate alcune situazioni di scarse capacità, scollamento e assenza di dialogo multilivello, in particolare in Bosnia-Erzegovina, Kosovo, e in parte in Albania e Montenegro. D'altra parte vi sono altri casi, come per la Regione dell'Istria in Croazia e la Provincia della Vojvodina in Serbia, dove la collaborazione verticale tra governo centrale e autorità locali è relativamente buona, e dove queste ultime hanno acquisito una ottima capacità amministrativa che consente loro di accedere a reti e risorse internazionali³³. La valutazione di Bartlett va quindi ridimensionata e riconsiderata a seconda dei contesti. Certo è che lo scenario dei Balcani occidentali oltre a presentarsi "a macchia di leopardo", mostra alcune situazioni di grande difficoltà per un possibile approccio territoriale allo sviluppo, come in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo; difficoltà che dipendono in modo sostanziale da questioni di ordine politico, nazionalistico ed etnico.

La creazione delle condizioni necessarie e di processi di cambiamento che seguono l'impostazione *place-based* ha bisogno di tempi lunghi. L'assistenza esterna può stimolare e accompagnare, ma difficilmente riesce a provocare il cambiamento, se non è fondato sulla titolarità degli attori locali e se almeno non è contrastato da livelli superiori di esercizio del potere. Contemporaneamente, ai tempi lunghi del LED si contrappongono i tempi brevi delle esigenze di bilancio, della finanza, e le dinamiche del mercato che favoriscono invece la polarizzazione delle risorse nelle capitali e in

²⁹ Per una analisi dell'approccio dell'UE alla coesione territoriale si veda: Raffaella Coletti, Territorial Cohesion: definition of the concept and implications for territorial cooperation, Third research report, CeSPI, January 2012.

³⁰ Sul LED esistono numerosissime varianti concettuali e iniziative politiche, tra le più importanti per il loro influsso sulla cooperazione si ricordano quelle della Banca Mondiale: (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185186~menuPK:399161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>); e dell'OCSE: (<http://www.oecd.org/cfe/leed/>).

³¹ Si veda ad esempio il Regional Rural Development Standing Working Group: (<http://www.seerural.org/>).

³² Op. cit. Bartlett, 2009.

³³ Si veda: Raffaella Coletti in collaboration with Andrea Stocchiero, Decentralisation and local development in Western Balkans: convergences and divergences among different contexts, Second research report, CeSPI, June 2011.

alcuni centri intermedi funzionali al modello *export-oriented* e agli investimenti esteri. “Il processo duale di transizione e di accesso all’UE ha alterato radicalmente l’organizzazione spaziale dell’economia, portando a casi combinati di declino economico, aumento delle diseguaglianze e polarizzazione. Una grande concentrazione di capitale fisico e umano nei principali centri urbani, assieme ad una ampia tendenza alla de-industrializzazione nelle periferie e al collasso degli spazi delle imprese (...) ha creato problemi urgenti di sviluppo locale e coesione spaziale”³⁴.

L’esperienza della cooperazione decentrata e territoriale conferma in parte questa analisi. Molti progetti si sono focalizzati sulla creazione di reti e soprattutto su azioni di costruzione delle capacità. La valutazione degli stessi partner locali è positiva: l’assistenza tecnica, la formazione, lo scambio di buone pratiche sono essenziali per apprendere il *know how* necessario a intraprendere attività per lo sviluppo locale, in campo istituzionale, sociale, economico, ambientale.

La questione è che a questa necessaria azione di rafforzamento delle capacità non corrisponde un adeguato cambiamento effettivo, i risultati finali (aumento del benessere sociale ed economico grazie ai servizi messi in campo) non vengono raggiunti, o in modo insufficiente o difficilmente replicabile, i tempi sono lunghi, e la performance è scarsa. Un problema comune è quello del cosiddetto *mainstreaming* (integrazione) delle buone pratiche nei piani di sviluppo locale, in modifiche normative, nei bilanci delle autorità, nelle routine delle burocrazie, nelle strategie e nella gestione quotidiana degli attori locali. Questo, mentre a livello locale i cittadini chiedono cambiamenti concreti, un impatto sociale ed economico visibile, investimenti effettivi nel welfare e creazione di occupazione.

Finora si sconta una riflessione debole, una capitalizzazione inesistente, sui limiti di questi modelli e di questa cooperazione, e più in particolare sulla coerenza tra l’adozione dell’approccio territoriale allo sviluppo e le politiche nazionali di competitività internazionale fondate sul modello *export-oriented* e di attrazione di investimenti esteri. Vi è l’esigenza di portare a livello politico la discussione sui programmi di cooperazione e sulla loro fattibilità, appropriatezza ai contesti locali, condivisione con i partner locali, sostenibilità ed efficacia. Altrimenti la cooperazione decentrata e territoriale rischia di essere solo una esperienza di condivisione di un approccio inapplicabile sia per motivi politici, sia per motivi intrinseci. La valutazione dell’art. 7 della legge 84/01 aveva infatti già messo in rilievo come la cooperazione fosse fondata più sull’offerta di pratiche date piuttosto che sulla domanda e scelta dei partner locali per capire quali eventuali ibridazioni sono possibili.

Molto importante dovrebbe essere la riflessione sui processi di decentramento in atto nei diversi paesi dei Balcani occidentali (così come del “federalismo” in Italia), sui loro aspetti positivi e negativi. Questo soprattutto perché il decentramento è una questione di grande rilievo politico supponendo una divisione di poteri tra livelli amministrativi diversi, tra territori e anche tra attori diversi, potendo essere funzionali ad interessi nazionalistici ed etnici, a processi di secessione e di riconfigurazione dei confini, oppure potendo essere una forma di strategia neo-liberale per favorire la privatizzazione di beni pubblici. Secondo alcuni autori il decentramento rischia di incancrenire le divisioni etniche, di peggiorare le condizioni delle minoranze o di marginalizzarle, e di essere potenzialmente contrario al requisito democratico del bilanciamento tra i poteri³⁵. Del resto il problema non è solo dei Balcani occidentali: il caso dell’indipendenza del Kosovo ha evidenziato infatti come all’interno dell’UE vi siano paesi membri che non lo hanno riconosciuto perché può essere ricondotto a loro questioni nazionali.

Il decentramento riporta quindi alla questione dei modelli di sviluppo locali e nazionali nel quadro delle politiche europee di riferimento per l’adesione, che sono in particolare la politica agricola comune, la politica di coesione sociale e territoriale, ma anche la Strategia 2020 per un’Europa

³⁴ Monastiriotis V. e Petrakos G., *Local sustainable development and spatial cohesion in the post-transition Balkans: in search of a developmental model*, GreeSE Paper n. 29, Hellenic Observatory Papers on Greece and South East Europe, LSE 2009; citato nel terzo rapporto di ricerca CeSPI per SeeNet.

³⁵ Si veda il secondo rapporto CeSPI per SeeNet sul decentramento, in particolare pagina 26.

inclusiva, sostenibile e intelligente. Così come la questione si sta ponendo a livello internazionale relativamente al dibattito sugli obiettivi di sviluppo post-2015, che dovranno valere non solo per i paesi del cosiddetto sud, ma anche per il nord, e quindi per l'Europa, l'Italia, i Balcani occidentali. Anche in questo caso si evidenzia la necessità di portare a coerenza gli obiettivi della crescita economica con quelli della coesione sociale e della sostenibilità ambientale.

La stessa esigenza di riflessione è stata sentita a livello interno di UE con particolare riferimento alla politica di coesione sociale. L'analisi "Barca"³⁶ ha evidenziato la necessità di valutare e apprendere per cercare di raggiungere i risultati attesi. I nuovi accordi di partenariato tra i governi dei paesi membri e la Commissione europea devono stabilire nuove strategie che esplicitino meglio gli obiettivi e la possibilità di "misurare" il loro raggiungimento. Il Ministero per la coesione territoriale con il Ministero per lo sviluppo economico hanno così elaborato ad esempio una nuovo progetto per le aree interne³⁷, mentre la CBC dovrà essere meglio integrata nei piani operativi nazionali e regionali. La stessa riflessione è ricercata a livello transnazionale e inter-istituzionale, come si vedrà più avanti rispetto alla nuova strategia dell'UE per le macroregioni. Di conseguenza anche la cooperazione allo sviluppo italiana, pur nella *exit strategy* dai Balcani occidentali, dovrebbe partecipare alla riflessione, soprattutto nel caso degli interventi in Albania che rimane un paese prioritario nel periodo 2013-2015.

Attraverso questa esigenza di riflessione vi è la possibilità di recuperare il deficit democratico con l'apertura di un dibattito pubblico informato e il superamento della compartimentazione tra ministeri e attori. Il dibattito dovrebbe essere orientato a discutere le questioni dello sviluppo locale e del decentramento, come precedentemente segnalate, e dei requisiti dei partenariati nel quadro del processo di allargamento.

4. L'opportunità della strategia dell'UE per la macroregione adriatico-ionica

L'allargamento dell'UE verso i paesi dell'Europa orientale, spostando i confini, ha portato all'adozione delle politiche di adesione e di vicinato. Si è così creata una nuova geopolitica che ha aperto opportunità di relazioni e integrazione con paesi prima "lontani" e addirittura antagonisti a causa della cortina di ferro e della guerra fredda tra il blocco occidentale e quello orientale. In questa nuova geopolitica si sta affermando anche una maggiore attenzione verso gli aspetti territoriali per cui l'integrazione non avviene solo per via politica tra Stati ma coinvolge i rapporti tra territori confinanti e che appartengono ad una stessa area geografica e che, proprio per questo, presentano sfide e opportunità comuni. Si sono così avviati numerosi programmi di CBC, sono state costituite diverse Euroregioni, e sono nate le nuove strategie dell'UE per le macroregioni. Nel 2009 si è stabilita la strategia per la macroregione Baltica³⁸, e nel 2011 quella per l'area Danubiana³⁹.

Contemporaneamente si è dispiegata una importante azione diplomatica italiana che ha portato alla decisione del Consiglio europeo di Dicembre 2012 di dare mandato alla Commissione per la creazione della strategia per la macroregione adriatico-ionica⁴⁰, tra le cui caratteristiche salienti

³⁶ Fabrizio Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, April 2009.

³⁷ Si veda: (http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/ml.asp).

³⁸ Si veda: (<http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/what-is-the-eusbsr>).

³⁹ Si veda: (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/index_en.cfm#2 e <http://www.danube-region.eu/>).

⁴⁰ Si veda: (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriatic_ionian/index_en.cfm).

annovera il coinvolgimento dei paesi del Balcani occidentali (eccetto la Macedonia)⁴¹. La strategia dovrebbe essere adottata durante il semestre italiano di presidenza dell'UE nel 2014.

La costruzione della strategia dell'UE per la macroregione adriatico-ionica può rappresentare dunque una opportunità di rilancio della cooperazione e della politica estera italiana con i Balcani occidentali nel quadro del processo di integrazione di questi paesi nell'UE. Ad essa possono fare riferimento le diverse cooperazioni che si sono intrecciate nell'area, dovendo portare all'adozione di un Piano d'azione integrato dove si coordinano e allineano diversi programmi e fondi. A questo riguardo è importante ricordare quali sono le principali caratteristiche e il valore aggiunto della strategia.

La Commissione ha chiarito che le strategie macroregionali sono un nuovo strumento di strategia transnazionale per favorire l'integrazione europea. Una strategia transnazionale diversa dalla cooperazione tradizionale rivolta soprattutto alle autonomie locali sub-nazionali, in particolare le regioni, appartenenti ad una stessa area geografica (come ad esempio il programma IPA CBC Adriatico, la cui autorità di gestione era la Regione Abruzzo), perché essa coinvolge anzitutto i governi nazionali pur mantenendo un approccio multi-livello, che continua quindi a prevedere il raccordo con le autorità sub-nazionali. Queste strategie macro-regionali non devono creare nuove divisioni all'interno dell'UE, tra il Baltico e il Danubio, rispetto all'Adriatico e ad altre aree che attualmente non sono coperte dalle strategia, ma piuttosto sostenere la progressiva convergenza nell'UE e tra i diversi territori, lontani e vicini. Una convergenza che si fa forte delle diversità territoriali, dei loro differenti patrimoni.

Le strategie adottano un approccio territoriale funzionale. Le strategie sono funzionali al raggiungimento di obiettivi quali la salvaguardia ambientale, il miglioramento delle connessioni, lo sviluppo sociale ed economico di un'area geografica che presenta sfide ed opportunità comuni. Questa loro funzionalità caratterizza gli spazi geografici da coinvolgere, che possono non corrispondere ad unità geografiche stabilite a livello politico-amministrativo. E che quindi possono anche andare oltre le frontiere dell'UE, allargandosi ai paesi in via di adesione e paesi vicini. I confini di un'area macroregionale sono variabili a seconda della funzionalità presa in considerazione. Ad esempio, se da un lato la salvaguardia del mar Baltico coinvolge anzitutto i territori che vi si affacciano (ma anche quelli degli affluenti), dall'altro, lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione per le piccole e medie imprese della filiera del legno comprende centri tecnologici e reti di Pmi che si possono trovare in luoghi geografici distanti tra loro pur appartenenti alla stessa area.

Le strategie, in quanto strumento politico, si caratterizzano per “tre no”: esse non vengono stabilite da norme, non contano su istituzioni ad hoc, non hanno fondi propri. Si presenta quindi un paradosso che dovrebbe costituire il valore aggiunto delle strategie macroregionali: da un lato questi tre no appaiono limitare fortemente le possibilità di azione delle strategie, sembra quasi che ne determinino la loro irrilevanza; dall'altro lato, proprio a seguito di questi limiti, le strategie dovrebbero fondarsi sulla loro capacità di integrare norme, istituzioni e fondi che già esistono in un quadro comune transnazionale. Lo sforzo che si richiede è quindi innanzitutto di volontà politica da parte dei diversi attori, a partire da quelli nazionali.

In questo modo sembra stabilirsi una nuova forma di governance nel quadro dell'UE che si situa tra quella dell'intera Unione e quella dei singoli stati membri, a livello transnazionale, aperta alla partecipazione multi-livello delle autorità sub-nazionali. Il livello transnazionale corrisponde ad aree geografiche di scala vasta, che fanno riferimento a caratterizzazioni naturali, quali mari e bacini idrici. Una governance quindi che ha una specificità spaziale, comunque relativamente variabile come si è scritto precedentemente, in letteratura questi ambiti sono chiamati *soft spaces*; e

⁴¹ Per la descrizione del processo di creazione della macroregione adriatico-ionica e la rilevanza delle nuove strategie macroregionali nella politica di coesione territoriale si vedano rispettivamente il secondo e il terzo rapporto di ricerca CeSPI per SeeNet, oltre ai paper di Stocchiero e Cugusi scaricabili dal sito del CeSPI.

che si dà una organizzazione istituzionale leggera, flessibile e multi-livello, costituendosi come una *soft institution*.

È una nuova forma di governance che risponde agli attributi indicati dalla Zielonka, perché è multicentrica, multilivello e transnazionale, con *soft borders*. Le strategie macroregionali rappresentano quindi un modo per coniugare le diversità territoriali con la costruzione dell'UE. E' un modo per recuperare il deficit democratico attraverso forme di partecipazione complementari a quelle tradizionali di carattere rappresentativo. Le strategie si fondano infatti su processi consultivi e sulla partecipazione attiva di diversi attori alla definizione delle priorità dei Piani di azione, alla loro realizzazione e valutazione.

L'esperienza delle macroregioni del Baltico e del Danubio evidenziano però alcune difficoltà, soprattutto con riferimento alla governance multilivello e a una reale partecipazione dei cittadini. Il rapporto della Commissione sulla realizzazione della strategia baltica⁴² indica infatti l'esigenza di un maggiore coinvolgimento dei cittadini e di una migliore governance multi-livello ("Dovrebbero essere coinvolti gruppi di attori chiave, come autorità regionali e locali, ONG e il settore privato"), così come di un maggiore impegno politico per allineare fondi e temi rispetto alla Strategia 2020, e di un rafforzamento del coordinamento istituzionale (in particolare dei coordinatori delle aree prioritarie e dei loro gruppi di guida).

Queste indicazioni vanno nel senso di prestare una maggiore attenzione al dibattito pubblico informato (si vedano anche le esigenze di definire indicatori per misurare i risultati delle iniziative) e all'approfondimento del confronto sui modelli di sviluppo o meglio di trasformazione dei processi e dei territori.

Con la strategia macroregionale adriatico-ionica si può inoltre riaffermare l'approccio integrato già in parte sperimentato per parte italiana con le esperienze dell'art. 7 legge 84/01 per la ricostruzione dei Balcani occidentali, degli APQ per la cooperazione regionale a favore dello sviluppo nel Mediterraneo e di SeeNet per lo sviluppo locale sostenibile. L'occasione della preparazione del semestre italiano di presidenza dell'UE nel 2014 è una finestra di opportunità importante per costruire la strategia capitalizzando quanto si è fatto.

Tuttavia è evidente un pericolo, e cioè che il salto di qualità richiesto per adottare un approccio realmente integrato, sia troppo esigente in una situazione di crisi, le condizioni organizzative sono molto impegnative a fronte della scarsità di risorse, e questo soprattutto rispetto alla situazione e alle capacità dei paesi dei Balcani occidentali. E' quindi più probabile che la definizione del Piano di azione della strategia macroregionale si limiti ad una negoziazione dei diversi interessi nazionali e regionali, identificando alcuni minimi comuni denominatori quali priorità di intervento. Finora (luglio 2013) la bozza informale del Piano di azione individua due priorità orizzontali (ricerca e innovazione e sviluppo delle PMI, e *capacity building*) e quattro priorità verticali (connessioni via trasporti ed energia, ambiente e gestione delle risorse naturali, blue economy e attrattività regionale).

A fronte di questa situazione, c'è bisogno di uno sforzo più importante del governo italiano, così come dei diversi attori coinvolti, e della formazione di una cabina di regia aperta alle autorità locali e agli organismi della società civile disposti a investire. Il partenariato rilevante dovrebbe fare riferimento non tanto a requisiti generali di rappresentatività, ma piuttosto di qualità e capacità degli attori, di esperienza concreta sul terreno. Da questo punto di vista gli attori del programma SeeNet possono trovare una forma per contribuire al dibattito, portando risultati e prospettive di integrazione.

⁴² European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2011) 381 final, Brussels, 22.6.2011.