

## Working Papers

**65/2010**

# Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?

*Andrea Stocchiero (CeSPI)*

## Background Paper

**Aprile, 2010**



Project co-financed by the  
European Regional  
Development Fund

## **Indice**

<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. LE TENSIONI TRA POTERI NELLA STRATEGIA DELLA MACRO-REGIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>3. MACRO-REGIONI FUNZIONALI MA CON QUALI SCALE? .....</b>	<b>5</b>
<b>4. IL VALORE AGGIUNTO DELLE MACRO-REGIONI È L'APPROCCIO INTEGRATO? .....</b>	<b>5</b>
<b>5. LE MACRO-REGIONI SENZA NORME CHI LEGITTIMANO? .....</b>	<b>6</b>
<b>6. LE MACRO-REGIONI SENZA FONDI AD HOC MA CON QUALI CAPACITÀ DI COORDINAMENTO?.....</b>	<b>7</b>
<b>7. LE MACRO-REGIONI SENZA ISTITUZIONI MA CON QUALE GOVERNANCE? .....</b>	<b>8</b>
<b>8. LE MACRO-REGIONI TRA DIMENSIONE INTERNA ED ESTERNA .....</b>	<b>9</b>
<b>9. E NEL MEDITERRANEO? .....</b>	<b>9</b>

## 1. INTRODUZIONE

Il concetto della macro-regione è nato da **una iniziativa dei paesi dell'area Baltica**. I governi nazionali e un intergruppo di europarlamentari dei paesi baltici hanno lavorato per proporre al Consiglio europeo e alla Commissione europea una nuova strategia per lo sviluppo dell'area. Il governo svedese si è speso in modo particolare nell'attività di pressione politica, ed è stato durante la sua presidenza europea che la strategia è stata approvata (Ottobre 2009). **Fattori decisivi** sono stati la chiara **volontà politica dei governi nazionali** dell'area e la promozione del consenso ai diversi livelli. E, molto probabilmente, il fatto di non esercitare pressioni normative, istituzionali e finanziarie sull'Unione Europea (UE), che altrimenti avrebbero potuto creare ostilità da parte dei Paesi Membri non appartenenti all'area.

La Commissione europea ha partecipato alla definizione della strategia della macro-regione e ora la propone come potenzialmente replicabile in altre aree, come ad esempio quella danubiana. Questa strategia apre quindi nuove opportunità per lo sviluppo territoriale di area vasta, e pone alcune **questioni politiche di fondo**. La macro-regione sembra costituire **un approccio pragmatico** alla necessità di trovare modalità nuove per rendere più efficace la politica pubblica a livello transnazionale di area vasta e tra i diversi attori, coordinando meglio istituzioni e risorse già esistenti. Essa rappresenta anche un **modello politico innovativo**. La macro regione è un livello di governance "*collocato tra lo stato nazionale e la comunità sopranazionale*"<sup>1</sup>, e coinvolge assieme la Comunità, lo stato centrale e le autorità regionali e locali in una scala geografica interrelata transnazionale.

Ma, può un approccio diverso ma con gli stessi attori (in primis i governi nazionali) avere maggiore efficacia di istituzioni inter-governative già esistenti? Ovvero può una botte nuova trasformare il vino vecchio in un prodotto migliore? E inoltre, il profilo pragmatico della macro-regione può affrontare questioni e conflitti politici strutturali tra gli stakeholders quando invece appare necessaria un'azione più ambiziosa?

Queste domande hanno validità per l'area Baltica ma forse ancor di più **nel caso del Mediterraneo**, dove già alcuni attori hanno cominciato a chiedersi se la strategia della macro-regione sia applicabile e come. Lo scopo di questo documento è infatti quello di presentare la strategia della macro-regione e di definire le questioni che si pongono al fine di aprire un dibattito e un'analisi su quali potrebbero essere gli scenari di una macro-regione nel Mediterraneo.

Di seguito sono presentati i diversi elementi della costituzione di una strategia di macro-regione e per ognuno di essi sono poste alcune questioni di frizione.

---

<sup>1</sup> Schymik Carsten e Krümrey Peer, *EU Strategy for the Baltics Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?*, Working Paper FG1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 200

## 2. LE TENSIONI TRA POTERI NELLA STRATEGIA DELLA MACRO-REGIONE

Il concetto e la strategia della macro-regione è presentato nella Comunicazione della Commissione sulla Strategia dell'Unione Europea per la Regione del Mar Baltico<sup>2</sup> e nelle seguenti Conclusioni del Consiglio<sup>3</sup>; ed è divulgato in un documento della Commissione europea<sup>4</sup> e negli Orientamenti per la politica di coesione sociale della prossima programmazione<sup>5</sup>. **La macro-regione è una strategia che contribuisce alla europeizzazione** dove ogni livello istituzionale partecipa ad un gioco a somma positiva: il livello locale e quello nazionale sono protagonisti nella creazione di uno spazio e nel raggiungimento di un obiettivo di sviluppo territoriale che travalica i confini, che consente di far fronte a problematiche comuni con un impatto positivo per tutti i partecipanti, che contribuisce a costruire una Europa più unita. La strategia è **multi-livello e multi-attoriale** essendo mirata all'inclusione dei diversi stakeholder. L'ambito nel quale è stata proposta la strategia è quello della politica di coesione sociale territoriale.

Innanzitutto si evidenzia la questione del capire se la creazione di macro-regioni costituisca **una modalità di rafforzamento del processo europeo o se invece rischi di creare nuove divisioni e tensioni**. Si tratta, come indicato da Bengtsson (2009: 7)<sup>6</sup> della "*community challenge*": la macro-regione è una forma di regionalizzazione all'interno dell'UE (intra-regionalizzazione), che naturalmente va a favore innanzitutto dei territori direttamente coinvolti, ma che richiede la solidarietà di tutti i paesi membri dell'UE. Per questo, come si vedrà più avanti, la Commissione deve informare il Consiglio europeo sull'evoluzione delle macro-regioni dimostrando che esiste un valore aggiunto per tutta l'Unione.

Un'altra questione attiene all'effettivo coinvolgimento e al rapporto tra i diversi livelli istituzionali e i diversi attori e cioè all'architettura della governance e alla **tensione tra poteri** differenti così come indicata da Dubois, Hedin, Schmitt e Sterling (2009: 39)<sup>7</sup>. Secondo questi analisti esiste un rapporto che può essere anche conflittuale tra attori (tra governi centrali e subnazionali, tra attori sociali ed economici) riguardo la titolarità e il comando della strategia macro-regionale, il potere normativo, finanziario e comunicativo.

---

<sup>2</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2009) 248 final, Brussels, 10.06.2009.

<sup>3</sup> Council of the European Union, Brussels, *Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 27 October 2009.

<sup>4</sup> European Commission (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf).

<sup>5</sup> Pawel Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, Orientation Paper on Future Cohesion Policy, December 2009.

<sup>6</sup> Rikard Bengtsson, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenger*, Steps - Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, September, Issue 9-2009.

<sup>7</sup> Alexandre Dubois, Sigrid Hedin, Peter Schmitt, José Sterling, *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio Nordic Centre for Spatial Development, Norden – Nordic Council of Ministers, Swedish Presidency of the EU, Nordregio electronic working paper 2009:4.

### 3. MACRO-REGIONI FUNZIONALI MA CON QUALI SCALE?

La definizione è la seguente, la macro-regione è “*un’area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro*” (European Commission, 2009: 1 e 7). **Si tratta di macro-regioni funzionali**, e cioè sono definite in funzione di sfide e opportunità comuni transnazionali **che richiedono una azione collettiva** (aspetto evidente nel caso delle problematiche ambientali dove l’azione di un singolo attore non ha efficacia ma risulta necessaria un’azione convergente di diversi attori). L’adozione di un approccio funzionale dà luogo a possibili **geometrie variabili nella definizione delle scale** delle macro-regioni, e cioè a seconda della funzione si possono delineare scale spaziali diverse. Comunque l’area di una macro-regione non può che comprendere un numero di paesi inferiore al totale dei paesi membri dell’UE.

A questo proposito è evidente **la questione della delimitazione della scala**. Quali paesi e quali territori fanno parte di una macro-regione? Chi sta dentro e chi sta fuori? Secondo il concetto di regionalizzazione funzionale, la scala è determinata dal tipo di problemi che si vuole affrontare e dalle opportunità che si vogliono sostenere. Nel caso Baltico il problema, ad esempio, della eutrofizzazione del mare dipende fundamentalmente dagli scarichi inquinanti dei territori che vi si affacciano. Affrontare questo problema significa delimitare la macro-regione all’insieme dei bacini idrici di questi territori.

Un approccio di questo genere può valere più o meno a seconda delle problematiche e delle opportunità. Non sempre il criterio tecnico e oggettivo della funzionalità consente di delimitare aree precise e soprattutto circoscritte. Nel caso ad esempio della ricerca e dell’innovazione (secondo pilastro della strategia della macro-regione baltica) i sistemi locali e regionali sono sempre più legati a centri di altri continenti e a tecno-strutture transnazionali mondiali. Come è possibile circoscrivere le relazioni tecno-scientifiche in una sola regione? D’altra parte la questione della scala ha un chiaro risvolto politico nella interpretazione del criterio della funzionalità a seconda dei diversi interessi in gioco.

### 4. IL VALORE AGGIUNTO DELLE MACRO-REGIONI È L’APPROCCIO INTEGRATO?

**Il valore aggiunto** (European Commission, 2009: 1 e 7) della strategia della macro-regione consta **nell’approccio integrato** e cioè in un’azione collettiva che mira a un obiettivo comune integrando diversi attori, diverse politiche e diversi programmi di finanziamento. Si lavora assieme su questioni transnazionali avendo una efficacia superiore a quella che si avrebbe invece lavorando in modo frammentato e individuale. Il valore aggiunto in termini di impatto riguarda anche la definizione di **scale “ottimizzanti”** in funzione degli obiettivi da raggiungere; operando in genere in “*relativamente piccoli gruppi*” (European Commission, 2009: 1), ma soprattutto la realizzazione di *flagship projects* concreti e tangibili.

L’efficacia della strategia dipende dalla verifica di **due test**. Il test del fallimento del mercato e della politica, per cui la strategia dovrebbe essere realizzata laddove le strutture di mercato e politiche portano a risultati sub-ottimali. E il test dell’indispensabilità, secondo il quale i progetti della macro-regione dovrebbero essere previsti se sono pertinenti e importanti, e cioè: “*devono*” essere

inclusi altrimenti la strategia non avrebbe senso, “*dovrebbero*” essere inclusi per accrescere l’efficienza ed efficacia, “*possono*” essere inclusi per dare sostegno a favore di più azioni essenziali (European Commission, 2009: 7).

In questo caso la questione è **se l’approccio integrato sia realmente tale o no**. Si allega una tabella da cui si evince come le priorità della strategia della macro-regione baltica siano ampie con una lista di numerose iniziative e quindi con uno scarso focus, quasi che si fosse cercato in questo modo il consenso dei diversi stakeholder. Questo evidenzia la “*efficiency challenge*” della strategia della macro-regione (Bengtsson, 2009: 6). Senza focus si perde un preteso valore aggiunto della strategia, non si concretizza il criterio della concentrazione su pochi progetti significativi, e soprattutto non si coglie l’interdipendenza tra le diverse priorità. Da questo punto di vista l’approccio non risulta così innovativo e differente rispetto a quelli adottati in altri programmi, come ad esempio, quelli della cooperazione territoriale.

## 5. LE MACRO-REGIONI SENZA NORME CHI LEGITTIMANO?

**No new legislation:** la strategia della macro-regione non ha bisogno di legislazioni ad hoc. Il contenuto principale è la elaborazione e realizzazione di un **Piano di Azione** che deriva da un documento strategico preparato sostanzialmente dai governi nazionali e dalla Commissione europea attraverso un approccio consultivo. E’ un processo endogeno “*bottom-up*”: al contrario delle politiche che discendono da un indirizzo strategico comunitario, la macro-regione stabilisce la sua strategia attraverso il coinvolgimento degli attori locali (European Commission, 2009: 8). Il Piano di Azione inoltre è concreto con effetti tangibili grazie alla identificazione dei progetti “*flagship*”.

La questione che si pone è eminentemente politica, ed è stata già sollevata al punto 2, **la strategia della macro-regione è realmente bottom-up o rappresenta un modo per ri-nazionalizzare le politiche?** E’ evidente infatti come nel processo di creazione della macro-regione baltica, i governi centrali siano stati i reali protagonisti. Di conseguenza enti come la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime d’Europa (CRPM) e l’Assemblea delle Regioni d’Europa (AER) si chiedono che ruolo effettivo abbiano i governi sub-nazionali nella strategia della macro-regione. “*Guardando a come la strategia sarà realizzata, ancora una volta il ruolo delle autorità sub-regionali appare come secondario*” (CRPM, 2009: 4)<sup>8</sup>. A sua volta l’AER scrive: “*nonostante il proclamato approccio territoriale, l’iniziativa sembra rimanere top-down e guidata dagli stati membri ... con una legittimità democratica limitata ... (e) ... Se il ruolo delle regioni in queste macro-regioni è meramente consultivo, non ci sarà alcun miglioramento nella definizione e realizzazione della politica di coesione*” (AER, 2009: 14)<sup>9</sup>

Inoltre, Schymik and Krummy (2009: 10) mettono in luce una contraddizione di fondo tra i diversi attori: “*da un lato, molti stanno chiedendo un approccio bottom-up ... Dall’altro, ci sono anche voci che richiedono una leadership forte o top down ... (per una) più efficace realizzazione del piano di azione*”. E’ quindi evidente come si debba definire un giusto equilibrio tra la legittimazione e l’efficacia della strategia della macro-regione, aspetto questo che riverbera la questione generale della ricerca di un delicato equilibrio tra i poteri legislativi e di governo nelle democrazie.

---

<sup>8</sup> CRPM, *Some elements of analysis on the development of macro-regional strategies*, Technical paper from the CRPM General Secretariat, 16 November 2009.

<sup>9</sup> AER, *AER Recommendations on the Future of Cohesion Policy post-2013*, www.aer.eu.

A questo proposito, il Position Paper sulla strategia dell'UE per la Regione del Mare Baltico, avanzato da alcune reti di autorità locali e regionali<sup>10</sup>, proponeva un modello di governance che cercava di combinare il processo bottom-up con quello top down. Questo consisteva di “*due principali organismi con la Commissione europea a capo, un organismo decisionale e un Forum del Mare Baltico, quale organismo consultivo*” (2008:10). Il primo avrebbe dovuto coinvolgere i rappresentanti eletti a livello nazionale, regionale e locale per definire e concordare gli obiettivi e i progetti della macro-regione; mentre il secondo organismo avrebbe dovuto comprendere i diversi attori, anche di paesi al di fuori dell'UE, per discutere e proporre progetti (Allegato 2). Questa proposta non è stata accettata e un altro modello di governance è attualmente applicato (si veda più avanti al punto 7).

## 6. LE MACRO-REGIONI SENZA FONDI AD HOC MA CON QUALI CAPACITÀ DI COORDINAMENTO?

**No new funding:** la strategia della macro-regione non richiede finanziamenti ad hoc. Questo aspetto che può rappresentare un elemento di debolezza viene considerato invece come un fattore innovativo, perché il fatto di non poter contare su risorse specifiche fa evitare conflitti distributivi tra gli attori stimolando a cercare **un maggiore coordinamento e sinergia delle diverse fonti finanziarie esistenti sui diversi livelli**. Secondo la Commissione le risorse possono essere suddivise in spese amministrative per la creazione della macro-regione e in costi di realizzazione dei progetti *flagship*. Le prime servono per avviare e gestire il processo della macro-regione, sono importanti per il carico simbolico e politico, ma possono essere “*below the line*” e a carico degli “*existing departments*” sui diversi livelli istituzionali come contributi per la partecipazione. Le risorse per la realizzazione dei progetti possono venire dal coordinamento di più fondi tra cui quelli comunitari ma anche di Istituzioni Finanziarie Internazionali. Vi è comunque **l'ipotesi di poter contare con un finanziamento ad hoc per le macro-regioni nella prossima programmazione** (European Commission, 2009: 3). La distribuzione delle risorse dovrebbe avvenire non su base distributiva nazionale ma in seguito a un processo competitivo.

La questione in questo caso è **se sia possibile, e come, il coordinamento di diverse fonti e a monte di diversi programmi, politiche e relative istituzioni**. Il coordinamento si dovrebbe attuare sia tra diverse fonti a livello nazionale e regionale/locale, sia rispetto alle diverse politiche e programmi dell'UE. E' un problema di governance complessa, è una “*governance challenge*” (Bengtsson, 2009: 7). Nel quadro della tensione tra poteri, precedentemente indicata (punto 2 e 5), vi sono tensioni di coordinamento tra istituzioni e tra strumenti (Dubois, Hedin, Schmitt e Sterling, 2009: 39). In particolare nel caso Baltico si segnala una tensione tra la strategia della macro-regione sostenuta in particolare dalla DGRegio della Commissione europea e la politica marittima integrata avanzata dalla DGMare (CRPM, 2009: 3). Un'altra tensione riguarda il rapporto tra Commissione, governi centrali e sub-nazionali, tra strategia della macro-regione e altre strutture istituzionali e programmi di finanziamento come le Euroregioni, i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriali, i programmi di cooperazione territoriale con i loro progetti strategici.

Un'altra questione è relativa alla disponibilità dei paesi ad accettare una impostazione competitiva

---

<sup>10</sup> BSSC, B7 Baltic Islands Network, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum, CPMR- Baltic Sea Commission, UBC – Union of the Baltic Cities, *A Competitive Region in a Globalised World*, Position Paper on the EU Strategy for the Baltic Sea Region, December 1, 2008.

che oltrepassa il principio distributivo su cui si è finora basata gran parte della politica dei fondi strutturali.

## 7. LE MACRO-REGIONI SENZA ISTITUZIONI MA CON QUALE GOVERNANCE?

**No new institutions:** la strategia della macro-regione non prevede la creazione di istituzioni ad hoc. La Commissione, almeno nel caso del Baltico, giudica che esistano già diverse istituzioni ma di scarso successo (European Commission, 2009: 3). Piuttosto che creare una nuova istituzione si pensa sia possibile sostenere la strategia con **una nuova governance multi-livello e multi-attoriale** così composta.

- La Commissione esercita un “*soft power*” come “*overall coordinator*”, “*external facilitator*”, e “*impartial honest broker*” (European Commission, 2009: 4 e 6), mentre la strategia è elaborata e realizzata “*from within*” (European Commission, 2009: 5) e cioè dai governi nazionali, sub-nazionali e dai diversi stakeholders.
- Per questo si costituiscono i *National Contact Points* che si situano presso le Presidenze dei governi centrali o i Ministeri Affari Esteri,
- i *Coordinators for Priority Areas* che possono essere amministrazioni centrali (o “*exceptionally regions or inter-governmental bodies*”),
- e i Lead Partners dei Flagship Project ovvero agenzie o istituzioni di diverso tipo.
- La strategia è europea e quindi la responsabilità e *accountability* deve rimanere a livello di Unione Europea. Di conseguenza la Commissione convoca un *High Level Group from all Member States* che rapporta periodicamente al Consiglio europeo. Mentre lo stesso Consiglio stabilisce che, nel caso della Regione del Mare Baltico, questo *High Level Group* “dovrebbe essere consultato su emendamenti della strategia e del piano di azione” (European Council, October 2009).

Tutto ciò è accompagnato da un processo consultivo e dal coinvolgimento dei diversi stakeholders. A tal fine, il Consiglio europeo invita la Commissione “*a salvaguardare il coinvolgimento degli stakeholders interessati a tutti i livelli nella regione, per esempio attraverso un forum annuale con lo scopo di aiutare la Commissione nel suo compito*” (European Council, October 2009).

D'altra parte **questa organizzazione non è detto corrisponda alle condizioni esistenti in altre aree geografiche**, dove invece “*può essere necessario istituire capacità di monitorare e facilitare il progresso della strategia nel suo insieme*” (European Commission, 2009: 3).

L'architettura della governance della strategia della macro-regione ripropone le diverse questioni già evidenziate, e in particolare: **può una botte nuova trasformare il vino vecchio in un prodotto migliore?** O può invece rinfocolare tensioni tra poteri, tra istituzioni di livello diverso? E' evidente come nel caso Baltico sia risultata necessaria una lunga fase di raccolta di consenso e di legittimità: sono state organizzate conferenze degli stakeholder per discutere documenti di lavoro sulle diverse problematiche, tavole rotonde sulle diverse tematiche, liste di possibili azioni della strategia. La Commissione ha aperto una consultazione che ha ricevuto 110 contributi scritti da diversi organismi



dell'area (Joenniemi, 2009: 3)<sup>11</sup>. Secondo Schmymick e Krumrey (2009: 3) la Commissione ha discusso circa 750 proposte, ed è proprio considerando questo forte lavoro di coinvolgimento che essi notano come la Commissione alla fine abbia elaborato un piano di azione “*ampio, complesso e non sufficientemente focalizzato*”, creando “*un'altra etichetta per una cooperazione già esistente*” (Schymik e Krumrey, 2009: 3). Se i pretesi valori aggiunti non emergono con chiarezza, il fattore simbolico e la volontà politica rischiano di evaporare. Senza una nuova istituzione o forte governance e senza risorse specifiche la strategia della macro-regione rischia di essere scritta sull'acqua.

## 8. LE MACRO-REGIONI TRA DIMENSIONE INTERNA ED ESTERNA

La strategia della macro-regione (almeno quella del Baltico) è una strategia interna all'UE e **la dimensione esterna risulta marginale**. I paesi terzi sono informati e sono considerati gli effetti della strategia su di loro, ma almeno inizialmente si consiglia di concentrarsi sulle questioni interne. D'altra parte, anche in questo caso la strategia “*may need to be reviewed in other context*” (European Commission, 2009: 6).

**La questione** che emerge è **se si può omettere la dimensione esterna** affinché la strategia abbia efficacia. Se la macro-regione ha un obiettivo funzionale il cui raggiungimento non può prescindere dal coinvolgimento dei Paesi Terzi, allora non può non considerare la dimensione esterna. Nel caso del Baltico il Consiglio europeo lo considera come un “mare interno” e afferma quindi la possibilità di disaccoppiare la dimensione esterna da quella interna. Tuttavia, rimane la questione della rilevanza del vicino russo.

Secondo Rikard Bengtsson (2009: 8) la mancanza di una prospettiva esterna Baltica non va ricercata nella possibilità di farne senza per motivi funzionali, essendo l'area molto vulnerabile per le forti interdipendenze con il vicino, ma dipende dalla debolezza della politica dell'UE verso la Russia. Il profilo pragmatico della strategia della macro-regione rischia di non funzionare o comunque di essere limitato se non si riescono ad affrontare questioni politiche strutturali come quelle con i paesi vicini. La strategia della macro-regione dipende dal quadro politico e ha bisogno di iniziative parallele ambiziose. Nel caso del Baltico l'efficacia della macro-regione dipende dal miglioramento del partenariato strategico dell'UE con la Russia.

## 9. E NEL MEDITERRANEO?

L'ipotesi di creazione di una strategia di macro-regione nel Mediterraneo deve confrontarsi dunque con diverse questioni:

- sulla governance e il coordinamento multi-livello e multi-attoriale, tra gli strumenti e le fonti di finanziamento

---

<sup>11</sup> Pertti Joenniemi, The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for What?, DIIS Brief, [www.diis.dk/pjo](http://www.diis.dk/pjo), August 2009.

- sugli aspetti funzionali e contenuti prioritari in un approccio integrato,
- sulla scala e la dimensione esterna,
- sul rapporto con il Partenariato Euro-Mediterraneo e l'Unione per il Mediterraneo
- sul rapporto con i programmi operativi di cooperazione territoriale e i progetti strategici, le Euroregioni e i GECT.

L'analisi dei possibili scenari di una o più macro-regioni nel Mediterraneo<sup>12</sup>, può partire da un approccio pragmatico come evidente nel caso baltico, ma non può prescindere da un collegamento con le questioni politiche di fondo dell'area mediterranea come il conflitto israelo-palestinese. Le quali però non dovrebbero costituire un ostacolo insormontabile per avviare una nuova iniziativa che veda collaborare in modo più proficuo Commissione europea, governi centrali e sub-nazionali, mondo sociale ed economico. Magari con ambizioni giocoforza relativamente limitate ma non per questo meno importanti per lo sviluppo territoriale.

D'altra parte non si può chiedere ad una nuova macro-regione centrata su obiettivi concreti territoriali di poter risolvere questioni politiche di più ampia levatura, anche se alcuni effetti positivi potrebbe averli e occorrerebbe ricercarli. La macro-regione può coinvolgere e sostenere la paradiplomazia delle autorità locali e regionali, che mira a stabilire legami con gli attori esterni, rafforzando le azione dell'Assemblea Euro-Mediterranea delle autorità regionali e locali (ARLEM). Si tratta allora di definire degli scenari nei quali la o le macro-regioni mediterranee risultino coerenti, incastonate e di supporto alle iniziative politiche più ampie come quella dell'Unione per il Mediterraneo.

---

<sup>12</sup> Vi è infatti l'ipotesi di una macro-regione adriatica come avanzata da un documento della Regione Emilia-Romagna: "L'obiettivo di un'integrazione orizzontale delle esigenze di questi territori, caratterizzati da una marcata complementarità e differenze di sviluppo, richiede l'avvio di un percorso specifico di definizione di una nuova strategia per la macroregione adriatica, costituita da territori transfrontalieri su entrambe le sponde dell'Adriatico, dotata di luoghi, strutture, strumenti e modelli di gestione peculiari e adeguati agli obiettivi di sviluppo condivisi. Il modello strategico proposto è incentrato sull'area di riferimento, e punta ad integrare le diverse linee di programmazione e di finanziamento, sulla base della partecipazione multilivello, nel quadro della politica di coesione, superando le frontiere reali e culturali tramite il principio della leale collaborazione.

Solo un disegno strategico d'area permetterebbe di perseguire una vera integrazione delle politiche, nonché di ottenere dalle istituzioni europee adeguata considerazione, e consentirebbe di porre la macroregione adriatica sullo stesso piano di quelle, esistenti o in divenire, del Mar Baltico e del Danubio, sviluppando nuove potenzialità di dialogo tra macroregioni, e contribuendo così ad un salto di qualità della stessa strategia macroregionale dell'Unione." (Vice-Presidenza della Giunta Regionale, contributo alla consultazione del Comitato delle Regioni sulla Governance multi-livello). Recentemente, anche il sotto-segretario del Ministero affari esteri italiano, Mantica, ha dichiarato che "L'Italia intende creare una macro-regione Adriatico-Ionica, come quella costituita nel Baltico, e prossimamente nell'area del Danubio".

## Allegato 1

Table 1: Pillars and priority areas of the EU Strategy for the Baltic Sea Region.

Pillar/priority area	Coordinating country/-ies	Number of actions
<b><i>Pillar I: To make the Baltic Sea an environmentally sustainable place</i></b>		
1. To reduce nutrient inputs to the sea to acceptable levels	Poland/Finland	5
2. To preserve natural zones and biodiversity, including fisheries	Germany	2
3. To reduce the use and impact hazardous substances	Sweden	3
4. To become a model region for clean shipping	Denmark	2
5. To mitigate and adapt to climate change	Denmark	3
<b><i>Pillar II: To make the Baltic Sea region a prosperous place</i></b>		
6. To remove hindrances to the internal market in the Baltic Sea	Estonia	6
7. To exploit the full potential of the region in research and innovation	Sweden/Poland	2
8. Implementing the Small Business Act: to promote entrepreneurship, strengthen SMEs and increase the efficient use of human resources	Denmark	9
9. To reinforce sustainability of agriculture, forestry and fisheries	Finland	7
<b><i>Pillar III: To make the Baltic Sea region an accessible and attractive place</i></b>		
10. To improve the access to, and efficiency and security of the energy markets	Latvia/Denmark	3
11. To improve internal and external transport links	Lithuania/Sweden	5
12. To maintain and reinforce attractiveness of the Baltic Sea region in particular through education, tourism and health	Tourism: Germany (Mecklenburg-Vorpommern) Health: Northern Dimension Partnership on Public Health Education: Germany	10
<b><i>Pillar IV: To make the Baltic sea region a safe and secure place</i></b>		
13. To become a leading region in maritime safety and security	Finland/Denmark	4
14. To reinforce protection from major emergencies at sea and on land	Denmark	2
15. To decrease the volume of, and harm done by, cross border crime	Finland	3
<b><i>Horizontal Actions</i></b>	European Commission	10

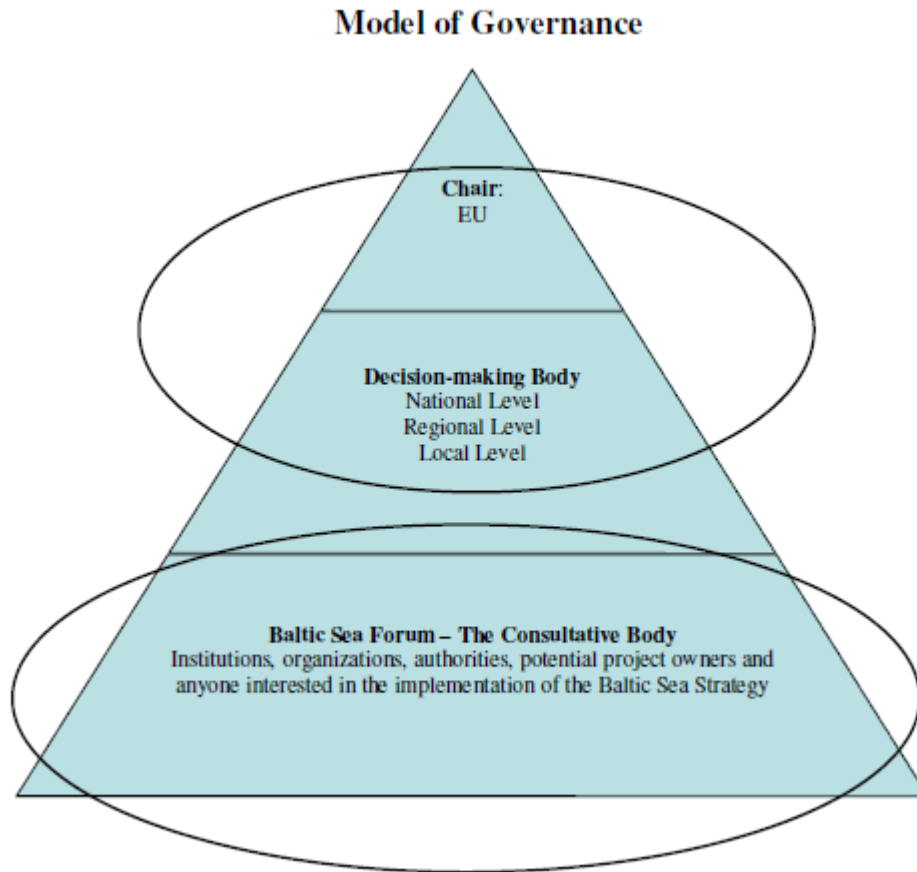
Note:

Adapted from the Action Plan accompanying the Commission communication (Commission 2009b).

Fonte: Rikard Bengtsson, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenger*, Sieps - Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, September, Issue 9-2009.

## Allegato 2

### Il modello di governance proposto dalle reti di autorità locali e regionali del Baltico



Fonte: BSSC, B7 Baltic Islands Network, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum, CPMR- Baltic Sea Commission, UBC – Union of the Baltic Cities, *A Competitive Region in a Globalised World*, Position Paper on the EU Strategy for the Baltic Sea Region, December 1, 2008