



Bruxelles, 16.12.2016
COM(2016) 805 final

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

sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE

{SWD(2016) 443 final}

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

sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE

1. Introduzione: dalle parole ai fatti

La globalizzazione ha reso i paesi più interdipendenti tra loro e i problemi devono ora essere affrontati a livello transfrontaliero. Occorre quindi interrogarsi su come le macroregioni, in quanto nuove aree funzionali, possano contribuire a migliorare l'attuazione delle politiche e dei programmi dell'UE, nonché alla coesione territoriale, come previsto dall'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Le strategie macroregionali sono state volute da alcuni paesi e regioni dell'UE a complemento delle tradizionali politiche nazionali di gestione territoriale. Queste strategie sono state concepite per affrontare sfide comuni, quali quelle poste dalla crescita fondata sull'innovazione, dall'ambiente o dai cambiamenti climatici, operando secondo l'approccio "dal basso" con il coinvolgimento degli attori nazionali, regionali e locali.

Da quando il Consiglio europeo ha approvato la strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico (EUSBSR) nel 2009,¹ sono nate tre ulteriori strategie macroregionali: la strategia dell'UE per la regione del Danubio (EUSDR) nel 2011,² la strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) nel 2014³ e la strategia dell'UE per la regione alpina (EUSALP) nel 2016⁴.

Le strategie macroregionali interessano 19 paesi dell'UE e otto paesi terzi, e sono ormai diventate parte integrante del quadro strategico dell'UE. I loro obiettivi sono pienamente in linea con le priorità politiche dell'UE; esse rafforzano le sinergie tra le varie politiche e i vari strumenti dell'UE e sono ancorate al quadro della politica di coesione⁵.

Le strategie macroregionali aggiungono valore alla dimensione di cooperazione della politica di coesione. Esse offrono una piattaforma per una governance multisettoriale, multinazionale e multilivello, aperta anche ai paesi terzi. Possono aiutare in maniera significativa questi paesi a rafforzare i loro legami con l'UE e a mitigare i possibili effetti negativi alle frontiere esterne dell'UE.

In linea con la regola dei "tre no" – no a nuove regolamentazioni dell'UE, no a nuovi finanziamenti dell'UE, no a nuove istituzioni dell'UE – le strategie macroregionali s'inseriscono nelle iniziative e nei quadri strategici dell'UE esistenti (per esempio TEN-T). Esse richiedono azioni specifiche anziché nuove iniziative politiche. Le strategie

¹ Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 27 ottobre 2009 e conclusioni del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009.

² Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 13 aprile 2011 e conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011.

³ Conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 29 settembre 2014 e conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014.

⁴ Conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2015 e del Consiglio europeo del 28 giugno 2016.

⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320); articolo 2, punto 31.

macroregionali possono ricevere sostegno dai programmi dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), ivi incluso Interreg; altri strumenti di finanziamento dell'UE dovrebbero essere orientati verso il raggiungimento di obiettivi comuni.

La presente relazione ha un duplice obiettivo. In primo luogo, valuta lo stato di attuazione delle strategie, traccia un bilancio dei principali risultati ottenuti e illustra gli esempi di buone pratiche. In secondo luogo, trae insegnamenti dall'esperienza acquisita finora e formula una serie di raccomandazioni sui possibili ulteriori sviluppi, anche alla luce della futura politica di coesione.

Anziché presentare le relazioni sullo stato di avanzamento delle strategie macroregionali in periodi diversi e in maniera frammentaria, in base a quanto enunciato nelle conclusioni del Consiglio sulla EUSALP, la Commissione pubblicherà una singola relazione ogni due anni a partire dalla fine del 2016. Ciò permetterà di confrontare le strategie macroregionali e farà sì che tutte le istituzioni interessate siano adeguatamente aggiornate per condurre un dibattito informato.

La relazione è basata sui contributi delle parti interessate dalle strategie macroregionali, nonché delle istituzioni europee, dei rappresentanti degli Stati membri, del mondo accademico e degli esperti. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che offre una valutazione più dettagliata dello stato di attuazione di ciascuna strategia e formula raccomandazioni specifiche.

2. Questioni trasversali

Le strategie macroregionali hanno alimentato l'interesse e sensibilizzato il pubblico in merito alla cooperazione territoriale e alla coesione territoriale in Europa, e al loro valore aggiunto. Le strategie macroregionali vengono inoltre gradualmente applicate in diversi settori strategici per meglio attuare le politiche nei vari territori in maniera integrata. Tutte le strategie, indipendentemente dal loro livello di maturità, devono affrontare questioni trasversali comuni, discusse nel seguito.

Definizione e pianificazione delle politiche

Le strategie macroregionali sono state gradualmente prese in considerazione in settori strategici dell'UE quali la ricerca, il clima e l'ambiente. Questo vale anche per le politiche nazionali, anche se le priorità delle strategie macroregionali sono state integrate in misura disomogenea nei programmi nazionali o regionali, specialmente in quelli sostenuti dai fondi SIE.

Le strategie hanno rafforzato la cooperazione in alcuni settori strategici quali: il piano generale per la navigabilità del Danubio, l'estensione del piano di interconnessione del mercato energetico del Baltico (BEMIP), la strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici nella regione del Mar Baltico, o i corridoi della rete centrale e i collegamenti con infrastrutture chiave transfrontaliere. Sono state adottate strategie di specializzazione intelligente per condurre una politica dell'innovazione più efficace e orientare la cooperazione interregionale verso nuove catene di valore a livello transfrontaliero.

La divulgazione del concetto macroregionale con il sostegno di INTERACT⁶ ha portato con il tempo alla comparsa di un'ampia serie di interessi nonché di reti composte da vari attori con diversi poteri e capacità. Ha inoltre consentito ai partner di collaborare in settori specifici quali la ricerca e l'innovazione (cfr. il progetto "DanuBalt" sulla salute).

⁶ INTERACT è un programma che abbraccia tutta l'UE cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale, volto a sostenere le autorità di gestione dei programmi Interreg e delle strategie macroregionali.

Le strategie macroregionali contribuiscono inoltre in misura considerevole allo sviluppo di collegamenti con i paesi terzi, in particolare con i paesi in fase di adesione, rafforzandone il legame con l'UE.

La maggior parte di queste iniziative e azioni necessita di uno slancio e trarrebbe giovamento da un maggiore coordinamento all'interno e tra i paesi interessati per produrre i risultati attesi. La pratica di combinare i forum annuali con le riunioni ministeriali dà un contributo in tal senso e allo stesso tempo rafforza il profilo politico delle strategie macroregionali. Per esempio, l'esperienza della regione del Mar Baltico dimostra che il pensiero strategico a lungo termine deve rimanere il fondamento della cooperazione macroregionale.

Governance

Le strategie macroregionali presentano normalmente un sistema di governance a tre livelli: strategico, di coordinamento e operativo. Ogni strategia ha configurato le proprie strutture e i propri meccanismi in base ai principi descritti nella relazione della Commissione sulla governance⁷.

Esse puntano all'uso ottimale delle fonti di finanziamento esistenti (ad es. i fondi SIE, Orizzonte 2020, COSME, LIFE), a una migliore attuazione della legislazione esistente e a un miglior uso delle istituzioni esistenti. Si evidenziano alcune buone pratiche. La Svezia, ad esempio, ha istituito una Rete nazionale per il Mar Baltico allo scopo di facilitare l'attuazione della EUSBSR a livello nazionale. Tale rete riunisce i vari attori coinvolti nella strategia (per esempio le agenzie nazionali, i consigli amministrativi dipartimentali, le associazioni regionali, le municipalità, le autorità di gestione).

La questione della titolarità delle strategie macroregionali sta occupando un ruolo sempre più importante a causa della pressione per produrre risultati. Si sta inoltre lavorando alla creazione di piattaforme delle parti interessate destinate alla società civile e ad altre organizzazioni.

Il ruolo di presidente di turno delle strategie macroregionali sta acquisendo maggiore importanza; la maggior parte dei paesi è infatti consapevole del fatto che detenere la presidenza non comporta solo il compito di organizzare il Forum annuale, bensì anche quello di assicurare la direzione strategica delle azioni.

L'esperienza dimostra tuttavia che un simile approccio all'attuazione delle strategie ha i suoi limiti. Questi includono sfide nei settori seguenti: la presenza di strutture efficienti di coordinamento e di cooperazione; il conferimento di poteri ai principali responsabili dell'attuazione (i coordinatori nazionali, i membri dei gruppi direttivi) e la disponibilità di risorse umane e finanziarie adeguate; la rappresentanza e l'impegno di tutti i paesi partecipanti; la disponibilità delle competenze necessarie, la continuità e la stabilità dei gruppi direttivi.

Queste sfide sono comuni a tutte le strategie macroregionali, anche se in misura variabile. Nel caso della EUSBSR, nonostante la recente revisione del piano d'azione, negli Stati membri esistono numerosi settori prioritari che rispecchiano la grande varietà di interessi delle parti interessate. Nel caso della EUSDR le priorità andrebbero meglio accordate con le risorse. In tutti i casi gli Stati membri devono assumersi la piena responsabilità dei loro compiti di attuazione e integrare il lavoro della Commissione.

Nel caso della EUSALP il coordinamento tra il comitato esecutivo e i gruppi di azione è ancora poco chiaro. Occorrono ulteriori sforzi per rafforzare questo legame cruciale. Nel settore della governance restano ancora molti progressi da compiere: in questo settore

⁷ COM (2014) 284 final.

prioritario è richiesta una partecipazione più attiva e un senso di titolarità da parte dei paesi partecipanti.

Il settore della governance è fonte di preoccupazione anche nell'ambito della EUSAIR. La Commissione è dovuta intervenire per compensare la continua scarsità di risorse messe a disposizione dai paesi partecipanti, i ritardi nella designazione dei membri, la scarsa partecipazione alle riunioni del gruppo direttivo, e così scongiurare il blocco dell'intero processo. Tale approccio non è né sostenibile né auspicabile.

Monitoraggio e valutazione

Vi è la crescente richiesta, non ultimo da parte dalla Commissione, di una maggiore attenzione per le priorità centrali delle strategie. A tale proposito è importante allineare le strategie macroregionali alle strategie più ampie di sostegno al processo decisionale dell'UE nonché garantire revisioni regolari per avvicinarsi agli obiettivi identificati, poiché in tal modo aumenteranno le probabilità di ottenere risultati. In assenza di indicatori e di obiettivi chiaramente definiti è difficile valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un valido sistema di monitoraggio, basato sull'azione orientata ai risultati, è fondamentale per misurare e orientare ciascuna strategia macroregionale, e riferire nel merito, allo scopo di informare il processo decisionale.

In linea con le conclusioni del Consiglio sulla EUSAIR e sulla EUSALP, la Commissione ha compiuto una serie di passi specifici in questo settore.

Di recente sono stati approvati diversi indicatori e obiettivi rivisti per i settori prioritari della EUSDR nell'ottica di un allineamento con l'evoluzione della strategia. Una serie di indicatori e obiettivi è stata approvata nel 2012 per la EUSBSR. Per la EUSAIR e la EUSALP l'esercizio verrà messo a punto nei prossimi mesi.

La Commissione ha inoltre avviato una serie di azioni complementari: l'organizzazione di workshop partecipativi con il sostegno di esperti, il sostegno a sistemi dedicati di monitoraggio territoriale e uno studio valutativo sulle strategie macroregionali. I risultati di queste azioni sono attesi nel corso del 2017. Tuttavia, risulteranno utili soltanto se le principali parti interessate parteciperanno al processo e ne assumeranno la piena titolarità.

Tali risultati dovrebbero anche aiutare i politici a decidere quali priorità e azioni finanziare, soprattutto alla luce dei vincoli di bilancio, e se del caso, aiutare a limitare le priorità alle aree in cui l'approccio macroregionale apporta un reale valore aggiunto.

In questo settore si devono compiere ancora molti progressi. Occorre un indirizzo collettivo nonché un senso di progettualità comune in una prospettiva a lungo termine.

Finanziamento

Le strategie macroregionali rientrano ormai nel quadro giuridico dei fondi SIE 2014-2020, che esorta i paesi ad allineare le loro priorità programmatiche alle priorità delle strategie macroregionali e invita le autorità di gestione a rafforzare i legami tra i responsabili dei programmi e i principali responsabili dell'attuazione delle strategie macroregionali. La mole di informazioni fornite dalle autorità di gestione varia in funzione del loro livello di conoscenza. Si evidenziano progressi e alcune buone pratiche: inviti mirati, bonus per i progetti di rilevanza macroregionale, aiuti diretti ai progetti delle strategie o la partecipazione dei rappresentanti delle strategie macroregionali ai comitati di monitoraggio del programma (ad esempio il programma operativo slovacco di ricerca e innovazione 2014-2020 o il programma di sviluppo rurale 2014-2020 per la Lituania).

Ciononostante, colmare il divario tra le strategie e le opportunità di finanziamento resta un problema. Occorre incoraggiare ulteriormente il dialogo in corso tra le autorità di gestione dei programmi e gli attori della strategia. Le autorità di gestione dovrebbero assumere un ruolo più proattivo nell'attuazione delle strategie macroregionali nei loro obiettivi di programma; dovrebbero inoltre integrare e coordinare meglio le attività pertinenti nei programmi.

Questo riguarda anche altre fonti di finanziamento pertinenti (nazionali, regionali, private, ecc.) che potrebbero essere mobilitate per raggiungere gli obiettivi delle strategie macroregionali. Si dovrebbero ulteriormente studiare le sinergie e complementarità con altri strumenti di finanziamento pertinenti.

Comunicazione

L'esperienza insegna che le strategie macroregionali dovrebbero prevedere una solida strategia di comunicazione. Si tratta di un valido strumento per sensibilizzare il grande pubblico in merito alle azioni pianificate e ai risultati auspicati. La strategia di comunicazione dovrebbe spronare i principali responsabili dell'attuazione a riflettere in una fase precoce sui seguenti aspetti: come le strategie possono produrre un cambiamento positivo per la popolazione e come ciò può essere presentato nei mezzi di comunicazione.

La strategia di comunicazione della EUSBSR, adottata nel dicembre 2015, è un buon esempio da seguire per accrescere la consapevolezza del pubblico in merito alle strategie macroregionali e aumentarne la visibilità.

3. La strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico (EUSBSR)

3.1 Risultati

A sette anni dal suo avvio, la strategia ha dato impulso a nuove reti e rafforzato l'efficacia di quelle esistenti (ad es. il Forum per la pesca nel Mar Baltico, SUBMARINER). Ciò ha portato all'avvio di nuovi progetti e all'estensione di quelli esistenti (per esempio il progetto di gestione interattiva delle acque reflue "Interactive water management" e il programma per la formazione nella regione del Mar Baltico "Baltic Training Programme"). Il consolidamento della governance multilivello nella regione ha offerto agli attori del Mar Baltico un quadro comune per il dialogo.

La strategia ha contribuito a plasmare la politica a diversi livelli: ha esteso il campo di applicazione dell'iniziativa BEMIP a nuovi settori – l'efficienza energetica e le energie rinnovabili – e ha definito il lavoro dell'Organizzazione marittima internazionale in materia di sviluppo e sperimentazione delle infrastrutture e dei servizi "e-Navigation" nella regione. Ha altresì contribuito all'attuazione della normativa esistente, come la direttiva quadro sulle acque, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, la strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici. I temi d'importanza regionale sono stati reinseriti nell'agenda politica e comprendevano l'organizzazione nel 2015 della prima riunione ad alto livello sulla cultura dopo il 2008.

Una maggiore cooperazione e un maggior coordinamento a tutti i livelli, all'interno dei paesi, tra i paesi (UE ed extra UE) o tra le organizzazioni regionali, ha creato sinergie più forti.

La preparazione di progetti macroregionali con il sostegno di partenariati e reti transnazionali è stata favorita dal lancio della "Seed Money Facility" della EUSBSR insieme al programma Interreg per la regione del Mar Baltico. La creazione di una rete di autorità di gestione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) nel 2016 consentirà un uso più efficiente delle risorse disponibili, sostenendo l'attuazione della EUSBSR con i programmi FESR specifici per paese e rafforzando il coordinamento tra le parti interessate pertinenti.

Questi risultati sono stati favoriti da una revisione globale del piano d'azione EUSBSR, realizzata nel 2015, che ha portato a una strategia più snella e mirata. La revisione ha anche contribuito a rafforzare il senso di titolarità introducendo nel 2014 una presidenza di turno per il gruppo di coordinatori nazionali.

3.2 Sfide

Dal suo lancio nel 2009, la EUSBSR continua ad avere come priorità principale quella di migliorare le condizioni ambientali del Mar Baltico. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi tenendo conto delle sfide ambientali affrontate dal Baltico (eutrofizzazione, nitrati provenienti da fonti agricole, pesca). La regione potrebbe anche trarre benefici da una migliore connettività nei settori dell'energia e dei trasporti, e da una migliore risposta agli impatti dei cambiamenti climatici.

Inoltre, il rapido aumento dei migranti richiede una maggiore cooperazione. Occorre studiare ulteriormente azioni di integrazione efficaci, in modo particolare nel settore dell'istruzione.

Il processo di elaborazione delle politiche potrebbe essere migliorato attraverso una serie di misure operative. Tali misure includono: facilitare la gestione e la sostenibilità dei progetti offrendo strumenti di ricerca dei partner che consentano di individuare le persone giuste con le giuste competenze, rafforzare il contributo delle azioni orizzontali all'attuazione di ogni settore strategico, rafforzare il legame tra il livello progettuale e il livello strategico, ad esempio informando i coordinatori nazionali sui risultati del progetto.

4. La strategia dell'UE per la regione del Danubio (EUSDR)

4.1 Risultati

Da quando la strategia è stata avviata si osservano diversi risultati significativi.

Diversi progetti sono stati avviati o ulteriormente sviluppati in seguito all'avvio della strategia EUSDR. Questi includono: il piano direttivo per il ripristino e la manutenzione dei tratti navigabili e il piano direttivo sulla navigazione a GNL, la creazione di reti di protezione della natura e lo sviluppo di metodologie comuni per la valutazione e la gestione dei rischi naturali nell'ambito dei cambiamenti climatici, la costituzione di una rete per migliorare la sicurezza sul Danubio.

L'EUSDR ha chiaramente migliorato la cultura di cooperazione, favorendo il contatto tra le parti interessate e collegando meglio le istituzioni esistenti per condividere conoscenze ed esperienze. L'EUSDR ha beneficiato dell'alto sostegno politico della riunione dei ministri dei Trasporti degli Stati danubiani per assicurare una migliore governance della navigazione sul Danubio, ad esempio attraverso i succitati piani direttivi⁸.

Ha inoltre migliorato il dialogo e la cooperazione con le organizzazioni internazionali esistenti nella regione (quali la Commissione internazionale per la protezione del Danubio, la Convenzione dei Carpazi) attraverso lo sviluppo di iniziative congiunte e di sinergie.

Il "Danube Financing Dialogue" è un esempio di piattaforma d'incontro offerta dalla strategia, volta a riunire i promotori dei progetti e le istituzioni finanziarie per discutere e trovare soluzioni adeguate ai problemi legati al finanziamento dei progetti nella regione.

L'EUSDR ha inoltre reso più efficace il sistema di governance rafforzando il coordinamento tra le politiche e le istituzioni a livello nazionale. Ha reso più facile entrare in contatto con le

⁸ Riunione dei ministri dei Trasporti degli Stati danubiani, Conclusioni sul ripristino e la manutenzione efficaci delle infrastrutture per la navigazione interna sul Danubio e i suoi affluenti navigabili, Rotterdam, 20 giugno 2016.

parti interessate pertinenti, a livello sia nazionale che locale, e ha facilitato il dialogo continuo con le organizzazioni della società civile.

L'EUSDR ha dato un reale contributo ad altri importanti settori quali l'allargamento dell'UE e la politica di vicinato. Ha aiutato a intensificare la cooperazione tematica con i cinque paesi terzi partecipanti e a portare stabilità nell'area attraverso reti e partenariati solidi. Le iniziative pertinenti includono la costituzione del primo Gruppo europeo di cooperazione territoriale con un paese terzo (Ungheria-Ucraina) e l'avvio di un nuovo programma di coordinamento nel 2015 per consentire alla Moldova di partecipare alla strategia. Anche la Serbia è intervenuta attivamente per coordinare due settori prioritari della strategia.

L'attuazione della EUSDR è stata sostenuta dal programma transnazionale Danubio. Quest'ultimo copre la stessa area geografica, offre sostegno finanziario a specifici progetti transnazionali e sostiene la governance della strategia. Nel 2014 i 14 paesi partecipanti hanno istituito congiuntamente il "Danube Strategy Point" (DSP), che è diventato operativo nel giugno 2015. Il DSP è stato attivo principalmente nel monitoraggio, nella comunicazione e nel sostegno ai coordinatori dei settori prioritari, e ha sostenuto la cooperazione tra i settori prioritari.

4.2 Sfide

Nonostante i risultati iniziali promettenti, l'EUSDR trarrebbe beneficio da una serie di misure strategiche e operative specifiche quali: una maggiore integrazione in materia di infrastrutture energetiche e dei trasporti, misure di lotta contro l'inquinamento idrico e i rischi naturali, politiche comuni in materia di mercato del lavoro e istruzione, misure per la competitività, in particolare per le PMI, e misure per affrontare le sfide demografiche e la "fuga di cervelli". La dimensione della sicurezza resta importante, così come è importante la necessità di sviluppare ulteriori capacità nelle amministrazioni pubbliche.

Negli ultimi due anni sono inoltre emerse nuove sfide, quali i flussi migratori, la sicurezza globale e il terrorismo.

Lo slancio politico ha registrato un lieve calo a livello nazionale rispetto ai primi anni di attività. Essendo la strategia un processo a lungo termine, è vitale la continuità del sostegno politico, in particolare mettendo a disposizione capacità e risorse per attuare la strategia. È altresì fondamentale rafforzare i meccanismi di coordinamento nazionali.

La capacità amministrativa di risolvere i problemi di attuazione e migliorare la cooperazione costituisce tuttora un problema, in particolare per i paesi terzi. Questa sfida richiede ancora una risposta adeguata a livello nazionale e regionale.

5. La strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR)

5.1 Risultati

Vista la breve storia della EUSAIR, ci si è occupati principalmente della definizione delle strutture e delle regole di governance. A tal fine si sono tenute ampie discussioni e consultazioni tra le principali parti interessate, soprattutto con i coordinatori nazionali.

La strategia richiede un forte coordinamento a livello di UE per superare le divergenze di interessi tra i paesi, vista la partecipazione significativa di paesi terzi che presentano condizioni socioeconomiche notevolmente diverse e squilibri considerevoli nelle rispettive capacità istituzionali e amministrative. Il modello di coordinamento proposto nel piano d'azione pone i quattro paesi in fase di adesione sullo stesso livello dei quattro Stati membri partecipanti in termini di partecipazione alle strutture di governance: la presidenza di turno è ad esempio aperta a tutti i paesi.

La strategia ha posto particolare enfasi sulla necessità di garantire un senso di titolarità tra i principali responsabili dell'attuazione mettendo risorse dedicate a disposizione dei gruppi direttivi tematici. La strategia ha anche affrontato la questione del sostegno finanziario, amministrativo e tecnico.

Un sostegno ad hoc alle strutture di governance della EUSAIR verrà anche assicurato dal "Facility Point", un progetto strategico approvato nel maggio 2016 nel quadro del programma Interreg ADRION. I coordinatori nazionali hanno approvato il campo d'applicazione e la struttura del Facility Point nell'autunno 2015.

Entro la fine del 2015 i quattro gruppi direttivi tematici avevano identificato le azioni prioritarie sulle quali concentrare il loro lavoro nel periodo iniziale (ad esempio la pianificazione dello spazio marittimo, lo sviluppo delle autostrade del mare o la promozione del patrimonio culturale adriatico e ionico), nonché specifici orientamenti e criteri di selezione per scegliere i progetti adeguati.

Sono stati altresì compiuti sforzi per promuovere una cooperazione duratura tra le autorità dei programmi dei fondi SIE e dello strumento di assistenza preadesione (IPA) e i principali responsabili dell'attuazione della EUSAIR. Ciò significa che i fondi SIE, lo strumento IPA e altri flussi di finanziamento nazionali e regionali pertinenti dovrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'EUSAIR. Questo è stato ricordato nella dichiarazione di Dubrovnik adottata dai ministri per gli Affari esteri e i fondi UE in occasione del primo Forum EUSAIR tenutosi nel maggio 2016. Il processo è in corso e richiederà un coordinamento tra i diversi attori interessati.

5.2 Sfide

Nonostante il notevole sostegno politico, le risorse a sostegno della strategia messe a disposizione dai paesi partecipanti restano in gran parte insufficienti. Benché la Commissione abbia assunto un ruolo attivo nel coordinamento strategico, i principali responsabili dell'attuazione continueranno ad avere difficoltà nel produrre i risultati attesi in assenza di un chiaro impegno da parte delle amministrazioni nazionali e regionali. Ciò significherebbe raggiungere un accordo su un piano di lavoro con un calendario specifico e assicurare i contatti tra i promotori dei progetti, i programmi e le fonti di finanziamento. Significherebbe anche offrire assistenza tecnica e consulenza ove opportuno. Il sostegno finanziario e operativo offerto dal Facility Point dovrebbe aiutare a superare alcune di queste difficoltà.

Se da un lato le sfide e le opportunità offerte dalla strategia restano nel complesso attuali, i paesi adriatico-ionici si trovano di fronte a una grave crisi migratoria e dei rifugiati che avrà probabili ripercussioni sulla regione. Tale sfida potrebbe essere affrontata dalla strategia EUSAIR in maniera coordinata e pragmatica.

Le priorità in materia di trasporti ed energia dovrebbero essere adattate al fine di integrare – ma non duplicare – le iniziative adottate in altri forum di cooperazione di alto livello (ad esempio il "Processo di Berlino" o la Comunità dell'energia).

Garantire un allineamento dei finanziamenti con le priorità della strategia è fondamentale. A livello amministrativo occorrono ulteriori sforzi per offrire ai progetti il sostegno finanziario necessario tramite i programmi regionali, nazionali o unionali disponibili.

6. La strategia dell'UE per la regione alpina (EUSALP)

6.1 Risultati

L'attuazione della EUSALP è iniziata nella prima metà del 2016. Il suo avvio è stato alquanto rapido soprattutto grazie all'elevato livello di cooperazione in campo politico ed economico nell'area. Le regioni, i paesi partecipanti (tra i quali due paesi terzi, Svizzera e Lichtenstein), la Convenzione alpina e il programma Interreg "Spazio alpino" hanno tutti contribuito a definire il concetto della strategia, mentre la Commissione ha stabilito le fasi per portarla a termine e approvarla. La strategia ha suscitato forte interesse anche in seno al Parlamento europeo dove è stato creato un gruppo informale ("Amici della EUSALP").

Non è ancora possibile trarre conclusioni sull'attuazione della strategia. Tuttavia, prima del suo lancio ufficiale a Brdo nel gennaio 2016, le strutture e regole di governance erano a grandi linee definite. Le prime riunioni dei gruppi d'azione hanno portato a un accordo su ulteriori metodi di lavoro e a un programma di lavoro che identifica alcune questioni tematiche (ad esempio migliorare la catena di valore del legno alpino, focalizzare l'attenzione sull'adattamento ai cambiamenti climatici o definire un futuro spazio comune per la formazione professionale duale). Un comitato dei leader dei gruppi d'azione verrà istituito per assicurare lo scambio costante di conoscenze ed esperienze tra i gruppi.

Il programma Interreg "Spazio alpino" sosterrà l'attuazione della strategia con un progetto strategico dedicato (AlpGov).

6.2 Sfide

Il rapido avvio dell'attuazione ha suscitato molte attese tra le parti interessate. Nel 2017 la Commissione esaminerà attentamente la composizione equilibrata e la stabilità dei gruppi d'azione per ottenere maggiore efficienza. Essa verificherà inoltre se tutti i gruppi siano in grado di sviluppare e attuare i progetti e raccomanderà le opportune modifiche. L'incorporamento degli obiettivi EUSALP nei programmi dei fondi SIE pertinenti dovrebbe anche essere d'aiuto.

È fondamentale assicurare la piena attuazione dell'obiettivo di governance macroregionale, che chiede nuove soluzioni per l'"incastro istituzionale" onde evitare sovrapposizioni con le strutture esistenti e garantire meccanismi di coordinamento adeguati tra gli attori e le priorità. Anche lo sviluppo della piattaforma delle parti interessate rientra tra le sfide poiché mira a coinvolgere le parti interessate, compresa la società civile in generale, e a rafforzarne la partecipazione.

7. Prospettive per il futuro

Dopo sette anni di attuazione, le strategie macroregionali stanno dando i primi risultati, ma non hanno ancora espresso il loro pieno potenziale. I benefici sarebbero di gran lunga maggiori se gli Stati membri che hanno avviato tali processi di cooperazione mantenessero una maggiore responsabilità. I settori che richiedono ulteriori sforzi sono l'efficacia dei sistemi di governance, l'orientamento ai risultati, i finanziamenti e le relazioni con i paesi terzi. I problemi vanno considerati nel contesto della riforma post 2020 della politica di coesione.

Migliorare l'efficacia

Il successo delle strategie dipenderà dalla buona attuazione negli anni a venire e dalla capacità di adattarsi alle mutevoli circostanze, ad esempio alla crisi migratoria. Occorrono ulteriori progressi nella governance delle strategie macroregionali. Ciò richiede in particolare:

- la valutazione regolare da parte di ogni strategia dell'efficacia del proprio sistema di governance, in linea con la relazione della Commissione sulla governance del 2014, nonché la realizzazione degli opportuni adeguamenti;
- un maggiore impegno da parte dei ministeri settoriali verso il raggiungimento degli obiettivi delle strategie macroregionali; ciò implica una rotazione periodica dei coordinatori delle aree tematiche;
- una stretta collaborazione tra i membri dei gruppi direttivi e le autorità di gestione dei programmi sostenuti dai fondi SIE o da altri strumenti;
- il rafforzamento dei collegamenti con le strategie macroregionali per lo sfruttamento delle sinergie e l'apprendimento reciproco con il sostegno di INTERACT.

Concentrarsi sui risultati

Le strategie macroregionali devono adattarsi alla richiesta di un maggiore orientamento ai risultati, che caratterizza l'attuale quadro della politica di coesione. A tale proposito si raccomanda vivamente l'adozione delle seguenti misure:

- creare o consolidare un valido sistema di monitoraggio con il sostegno della Commissione e del programma ESPON/ORATE, riferire in merito ai progressi e sostenere il loro orientamento strategico; l'Infrastruttura di dati di riferimento e servizi per il Danubio (DRDSI) può sostenere la creazione di un valido sistema di monitoraggio;
- migliorare la qualità dei progetti e dei processi e garantire la sostenibilità dei loro risultati, come pure il collegamento tra i risultati dei progetti e le azioni strategiche;
- rafforzare la consapevolezza a tutti i livelli e migliorare la comunicazione sul valore aggiunto e sui risultati delle strategie, ricorrendo anche ai forum annuali per effettuare un esame critico delle strategie;
- studiare ulteriormente le piattaforme tematiche (ad esempio la piattaforma S3 o quella per il dialogo sul clima) per accrescere l'orientamento tematico delle strategie.

Oltre i finanziamenti

Le strategie non dispongono di una propria dotazione di bilancio specifica. Esse richiedono quindi un uso maggiormente coordinato dei flussi di finanziamento disponibili a vari livelli.

A tal proposito è importante proseguire il dialogo in corso tra le autorità di gestione dei programmi dei fondi SIE e i principali responsabili dell'attuazione delle strategie macroregionali per allineare i finanziamenti nella maniera più appropriata ed economica. Iniziative quali la creazione della rete delle autorità di gestione del FESR nel Baltico dovrebbero essere studiate da altre macroregioni. Inoltre, si dovrebbero prendere in considerazione anche i fondi dell'UE o altri strumenti di finanziamento, ivi inclusi gli strumenti finanziari, per sostenere le priorità e le azioni delle strategie macroregionali. Si dovrebbero anche studiare possibili sinergie con il Fondo europeo per gli investimenti strategici, in particolare per i progetti finanziabili.

Relazioni con i paesi terzi

Le strategie macroregionali sono diventate uno strumento importante nelle relazioni tra gli Stati membri dell'UE e i loro vicini esterni, sia con i paesi in fase di adesione che con parti della regione della politica di vicinato (partenariato orientale), dell'Artico e periferia settentrionale. Le strategie macroregionali possono favorire lo sviluppo regionale e la coesione con questi paesi e rafforzare le relazioni che l'UE intrattiene alle sue frontiere esterne.

Conclusioni

Le strategie macroregionali si prefiggono come obiettivo sia la riduzione delle disparità regionali sia la creazione di sinergie per la crescita e l'occupazione nelle regioni interessate. Le macroregioni possono contribuire a plasmare una visione integrata del futuro territorio europeo. Possono diventare importanti strumenti nella ricerca della coesione territoriale nei diversi settori strategici e possono anche ispirare approcci simili all'agenda urbana dell'UE. Le macroregioni chiedono collegamenti più stretti tra i settori strategici dell'UE e i fondi dell'UE.

Per sfruttare il loro potenziale a beneficio dei cittadini europei, occorre studiare ulteriormente i legami tra le strategie macroregionali e la politica di coesione in termini di focalizzazione su settori strategici, coordinando le politiche e gli strumenti dell'UE.

A tal riguardo è necessario rispondere ad alcune domande in vista della futura riforma della politica di coesione, quali ad esempio:

- Come è possibile rafforzare le sinergie e le complementarità tra le strategie macroregionali e i programmi nazionali o regionali pertinenti sostenuti dai fondi SIE per ottenere il massimo impatto?
- I programmi transnazionali dovrebbero essere ulteriormente allineati (dal punto di vista funzionale) alle strategie macroregionali o ad altri quadri e iniziative di cooperazione transnazionale?
- Come si potrebbe migliorare ulteriormente il sistema di governance delle strategie macroregionali, ivi inclusi i ruoli di tutti gli attori coinvolti?