

La visione geografica della strategia macroregionale EUSAIR tra obiettivi, incongruenze e *performance*

Da oltre un decennio le nuove strategie per lo sviluppo territoriale hanno individuato negli accorpamenti macroregionali alte potenzialità sul fronte della cooperazione territoriale e della costruzione di proficue reti e sinergie. In questo lavoro si prenderà in esame la Strategia dell'Unione Europea per l'Adriatico e lo Ionio (EUSAIR), istituita nel 2014. Da un lato si discuterà dell'uso del criterio geografico adottato nella stessa definizione della macroregione, dall'altro si focalizzerà l'attenzione sulla necessità di determinare indicatori condivisi per la indispensabile valutazione delle performance.

The Geographical Vision of the EUSAIR Macroregional Strategy between Objectives, Inconsistencies and Performance

New strategies for territorial development for over a decade have identified high potential in macro-regional unification in terms of territorial cooperation and the construction of profitable networks and synergies. In this work we will examine the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR), established in 2014. On the one hand, we will discuss the use of the geographical criterion adopted in the definition of the macroregion, on the other hand we will discuss about the need to determine shared indicators for the essential performance evaluation elements.

La visión geográfica de la estrategia EUSAIR entre objetivos, inconsistencias y performance

Desde hace más de una década, las nuevas estrategias de desarrollo territorial han identificado un alto potencial en la unificación macrorregional en términos de cooperación territorial y la construcción de redes y sinergias útiles. En este trabajo examinaremos la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (EUSAIR), establecida en 2014. Por un lado discutiremos el uso del criterio geográfico adoptado en la definición de la macrorregión, por otro centraremos la atención en la necesidad de determinar indicadores compartidos para la evaluación de desempeños.

Parole chiave: Macroregione, coesione, Eusair, Unione Europea

Keywords: Macroregion, cohesion policy, Eusair, European Union

Palabras clave: Macrorregión, política de cohesión, Eusair, Unión Europea

Università di Palermo, Dipartimento di culture e società – leonardo.mercatanti@unipa.it

1. Introduzione

Tra i più recenti e interessanti strumenti portati avanti dall'Unione Europea per lo sviluppo territoriale, gli accorpamenti macroregionali hanno ormai assunto un ruolo di rilievo sia per le loro alte potenzialità sul fronte della cooperazione territoriale e della costruzione di proficue reti e sinergie sia per il loro portato geopolitico. Le Strategie macroregionali fino ad oggi istituite sono quattro: la Baltica (Eusbsr 2009), quella del Danubio (Eusdr 2010), la Adriatico-Ionica (Eusair 2014) e infine l'Alpina (Eusalp 2015). Da qualche anno si discute della proposta di una Macroregione del Mediterraneo occidentale, anche se le criticità geopolitiche originate dalla Primavera araba ne hanno rallentato l'iter definitorio (Guechi,

2011; D'Amico e Piraino, 2018). Secondo le diverse «Relazioni sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE», pubblicate ogni due anni, le esperienze macroregionali si stanno rivelando *cluster* transnazionali efficaci per accrescere la coesione tra regioni contigue dell'Unione Europea. Alla base delle scelte di contiguità territoriali vi sono ipotesi di criticità e sfide comuni che talvolta prevedono il coinvolgimento di paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, come, ad esempio, la Moldavia e l'Ucraina che fanno parte della macroregione del Danubio. Anche i risultati in termini di crescita, escludendo la crisi generalizzata determinata dalla recente pandemia e dalla guerra in Ucraina, sono del tutto evidenti (Cusimano e Mercatanti, 2018; Pedde, 2022).

Oggetto di questo contributo è l'esperienza del-



la Strategia dell'Unione Europea per l'Adriatico e lo Ionio (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region-Eusair) di cui fanno parte quattro Stati membri dell'Unione Europea (Italia, Slovenia, Croazia e Grecia), tre Paesi ufficialmente candidati all'adesione all'UE (Albania, Montenegro e Serbia), oltre alla Bosnia-Erzegovina: stato riconosciuto dalla Commissione Europea come potenzialmente candidato. Nell'aprile del 2020 è stata inclusa nella Strategia la Macedonia del Nord e nell'agosto dello stesso anno è stato avviato l'iter per l'adesione della Repubblica di San Marino. Le regioni italiane coinvolte sono dodici, oltre alle province autonome di Trento e di Bolzano. La Figura 1 mostra i territori della macroregione Eusair e il coinvolgimento di alcuni di essi nelle Strategie Eusdr ed Eusalp.

Questo lavoro, condotto in seno al Gruppo di lavoro AGEI *Riordino Territoriale e Sviluppo Locale, quali elementi di contatto?*, approfondisce il discorso sulle macroregioni con alcuni obiettivi condivisi nel *position paper* sotteso alla ricerca di gruppo, come il riflettere sull'individuazione del criterio geografico alla base della definizione della macroregione e il monitorare lo stato dell'arte relativo all'adozione di indicatori di *performance* territoriali.

La metodologia di ricerca adottata è di tipo qualitativo. Essa si basa in gran parte sulla *document analysis* teorizzata da Glenn A. Bowen nel 2009 e include varie fasi: la ricognizione della letteratura e dei *report* relativi agli specifici obiettivi di questo lavoro, tutti disponibili *online*, redatti dall'Oecd e dalla stessa Eusair, la successiva analisi qualitativa e interpretazione critica. Bowen si riferisce esattamente a «organisational or institutional reports» quali documenti privilegiati dell'indagine (Bowen, 2009, p. 28). Secondo Bowen «document analysis requires that data be examined and interpreted in order to elicit meaning, gain understanding, and develop empirical knowledge» (*ivi*, p. 27). Uno dei limiti della *document analysis*, come lo stesso Bowen ha evidenziato, è la constatazione che i *report* sono prodotti per scopi diversi dalla ricerca e sono redatti indipendentemente da un programma di ricerca (*ivi*, p. 32). Per superare questa criticità, durante i lavori del terzo *Forum della strategia Eusair*, tenutosi a Catania nel 2018, si è avuto modo di dialogare informalmente con alcuni importanti relatori, tra cui l'allora ambasciatore sloveno in Italia Iztok Mirošič e Patrizio Bianchi, al tempo assessore alle politiche europee per lo sviluppo dell'Emilia-Romagna. Le riflessioni qui esposte tengono conto



Fig. 1. I territori interessati dalle Strategie Eusair, Eusalp ed Eusdr (2020).
Fonte: Commissione Europea, 2020, p. 15.



di questo proficuo confronto, tra l'altro anch'esso coerente con il modello offerto da Bowen «The qualitative researcher is expected to draw upon multiple (at least two) sources of evidence; that is, to seek convergence and corroboration through the use of different data sources and methods. Apart from documents, such sources include interviews, participant or nonparticipant observation» (*ivi*, p. 28).

2. Sul criterio di formazione delle regioni

«Chi si inoltri nello studio dell'organizzazione regionale del territorio non tarda ad acquistare consapevolezza di una folla di problemi». Inizia con questo assioma il noto e ancora utile *Compendio di geografia regionale* di Adalberto Vallega del 1982. Da allora l'epistemologia regionale si è evoluta, sancendo tra gli altri il paradigma della transnazionalità (Brenner, 1999; Berezin e Schain, 2004; Dühr, 2011; Strazzari, Schuster e Cortese, 2015; Gänzle e Kern, 2016).

Ancora Vallega ha affermato che «quando interviene l'esigenza di regionalizzare un territorio, raramente i centri decisionali [...] attingono a una teoria generale, a un sistema di concetti. Di solito il territorio viene suddiviso sulla base di elementi contingenti, metascientifici, cui si cerca di conferire una patente di *obiettività scientifica*» (1995, p. 138). Il geografo ligure si riferiva nello specifico al problema della regionalizzazione in Italia negli anni del secondo dopoguerra e alla proposta degli anni Novanta delle *mesoregioni*. La questione è di rinnovato interesse e attualità quando ci si imbatte nell'analisi della Strategia macroregionale, da considerarsi «un'organizzazione nuova, flessibile, e allo stesso tempo coesa per essere competitiva in un contesto globale [...] un tema del discorso geoeconomico e geopolitico [...] un esempio di cooperazione volontaria e democratica per raggiungere l'obiettivo comune dello sviluppo, che va oltre la definizione istituzionalizzata del termine e che si forma nelle pratiche territoriali multiscalarari» (Prezioso, 2017, pp. 57-58). Proprio da questa considerazione nasce la domanda relativa alla logica sottesa al criterio di contiguità territoriale adottato nella formazione delle stesse macroregioni.

La strategia di orditura delle eterogenee compagini regionali da affiancare al fine di perseguire determinati obiettivi e di valutare la *performance* territoriale è complessa, non sempre lineare e necessita di una chiave di lettura, una sorta di giustificazione condivisibile, per lo meno sotto il profilo

geo-politico, ma aderente a principi squisitamente geografici, territoriali. I processi globalizzanti che, a partire da un nucleo iniziale di Stati pionierie, portano alla caduta sempre maggiore dei confini dapprima invalicabili legano oggi i territori per i motivi più vari: la condivisione di una valuta, di progetti infrastrutturali o di azioni comuni per contrastare criticità condivise. Di quei confini rimane sulla carta geografica una traccia che dal punto di vista pratico è sempre meno severa. Insomma, le diverse suggestioni e narrazioni dello spazio europeo, che corrispondono a multiformi alleanze, hanno dato vita alle più stravaganti prospettive (Ghafar, 2019). Si pensi alla stessa politica di adesione all'Unione Europea: i criteri di Copenaghen, definiti in occasione del Consiglio europeo del 1993, non pongono vincoli geografici e consentirebbero dunque a Stati extraeuropei di far parte dell'UE. L'adesione di Cipro del 2004 è un esempio, ma anche l'avvio dei negoziati con la Turchia, ancorché da diverso tempo in una fase di *impasse*. La guerra in Ucraina del 2022 ha determinato l'avvio del processo di adesione della stessa Ucraina, della Repubblica di Moldavia e perfino della Georgia. Qui evidentemente il criterio adottato è geopolitico e non squisitamente geografico.

3. Dall'Iniziativa alla Macroregione Adriatico Ionica: geografia e sfide comuni

Il processo di disgregazione della Jugoslavia prende avvio subito dopo la morte del maresciallo Tito (4 maggio 1980), a causa del vuoto di potere di molte strutture federali, con il dapprima timido emergere delle diffuse ambizioni nazionalistiche. I territori dei Balcani negli anni Novanta sono stati il teatro di guerre civili tra le più cruente che l'umanità abbia mai sperimentato. Ciò è avvenuto non molto lontano da una Comunità Europea che negli stessi anni elaborava grandi progetti e si poneva ambiziosi traguardi. È proprio in questo contesto, qui sommariamente delineato, che emerge l'esigenza da parte dell'Unione Europea di confrontarsi con nuove prospettive territoriali, con l'obiettivo primario di avviare processi di coesione, pace durevole e sviluppo dei Paesi della ex Jugoslavia. Ciò si sarebbe realizzato da un lato grazie agli aiuti finanziari previsti dai fondi dei Programmi Phare, Cards, Ispa o Sapard e dall'altro con la prospettiva di un'ampia adesione dei Paesi della penisola balcanica all'Unione stessa (Krasna, 2002; Terrana, 2013, pp. 13-22).

La Macroregione Adriatico-Ionica prende le



mosse da alcuni quadri di cooperazione preesistenti e, in particolare, dal *forum* intergovernativo noto come *Iniziativa Adriatico Ionica*, istituito nel 2000 con la Dichiarazione di Ancona, inizialmente sottoscritta dai ministri degli affari esteri di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia e Slovenia. L'Iniziativa aveva come obiettivo cardine la stabilità politico-economica e la prosperità dei Paesi rivieraschi aderenti, recuperando e riproponendo secondo un nuovo orizzonte globale gli storici legami che le comunità e le realtà economiche delle due sponde hanno sempre avuto (Pongetti, 2012, p. 9). Determinante è stato il ruolo dell'Italia nel portare avanti l'Iniziativa, secondo alcuni con l'obiettivo di espandere la propria influenza nei Balcani facendo così da contrappeso all'esuberanza della Germania. Un'ambizione non nuova per il nostro Paese (Sommella, 1996, pp. 177-178; Kekić, 2003). Si promuoveva come strumento ideale la cooperazione regionale facendo emergere il «comune senso di appartenenza allo stesso mare» (Cainelli e Papa, 2010, p. 140). Esiste davvero, ed è sentito, all'interno del nuovo aggregato territoriale un comune senso di appartenenza allo stesso mare? E all'esterno vi è una percezione di una regione adriatica o ionica? Le questioni sono riconducibili a un vecchio argomento: l'Adriatico è un mare che ha unito o che ha diviso? Che oggi unisce o che divide? È il mare dell'intimità, come lo ha definito Predrag Matvejević (1996, p. 23) e anche una regione omogenea sotto il profilo economico e culturale, ovvero «forse la più coerente delle regioni marine» secondo Fernand Braudel (1953, p. 125), oppure, come ha sostenuto Emilio Cocco, la fattibilità di una ipotizzata regione adriatica si scontra pesantemente con i limiti oggettivi di una «frantumazione dello stesso spazio in epoca contemporanea»? E riferendosi allo sviluppo, lo stesso studioso coglie come elemento fondante di una definenda regione adriatica la *città adriatica* che tuttavia non è esente da criticità anti-aggregative in quanto «i processi di terrestificazione e di disconnessione terra-mare isolano la città adriatica entro i confini politico-amministrativi degli stati nazione e la legano logisticamente, politicamente e culturalmente al proprio entroterra» (Cocco, 2013, p. 124). Carlo Pongetti parla efficacemente di una realtà «embricata» della quale argomenta l'interattività e la resilienza, una realtà «caratterizzata da differenze magari profonde nelle pieghe locali ma sempre essenzialmente includenti e capaci di raccordarsi con le plurime unicità adiacenti, tanto da produrre una cultura omogenea» (Pongetti, 2015, p. 17). Anche Marisa Malvasi

propende per una visione organica del contesto adriatico proponendo, in un lavoro monografico del 2018, tante convincenti citazioni letterarie. Tra tutte, ai fini di questo contributo, appare più significativa e poetica quella di Fabio Fiori «Se l'*Homo adriaticus* è una chimera, un inutile sogno fissista, importante ci sembra, invece, ripercorrere idealmente il cammino passato, procedere realmente sulla rotta adriatica, percorrerne quella futura. Una rotta lunga e pericolosa, che richiede sforzo fisico e mentale [...] mettendo la prua verso l'orizzonte marino, possiamo scoprire un'appartenenza da aggiungere alle tante identità che ogni giorno ci portiamo addosso» (Fiori, 2008, p. 39, in Malvasi, 2018, p. 14).

La soluzione al dilemma probabilmente consiste nella riproposizione o costruzione e successiva valorizzazione di un'inedita dimensione turistica, al momento solo immaginaria, che ha nell'identità marittima il suo principale caposaldo. Aldilà degli oggettivi elementi di comunanza l'identità va costruita e rafforzata e l'idea di un *cluster* transnazionale sembra essere un'ottima iniziativa in tal senso.

Ritornando al processo da cui si è originata la macroregione, fin dall'inizio alcune perplessità sono state sollevate con riferimento all'adesione della Bosnia-Erzegovina, Stato balcanico di oltre 50.000 km², ma con circa venti chilometri di costa adriatica (località di Neum) non caratterizzati tra l'altro da un'attività portuale commerciale significativa e anzi negli ultimi anni al centro di pericolose tensioni con la Croazia per questioni legate all'accessibilità: in particolare ci si riferisce alla contestata costruzione del *Pelješac bridge*, o Ponte di Sabbioncello (Bickl, 2020).

Nel 2004 entrano a far parte dell'Unione Europea dieci Stati, tra cui la Slovenia. Questo ingresso costituisce un precedente importante nella possibilità di una UE allargata agli Stati balcanici e di conseguenza accende gli entusiasmi di altri Paesi a gravitazione adriatica: nel 2013 sarà difatti il turno della Croazia. Nel 2006 aderiscono all'Iniziativa Adriatico Ionica il Montenegro e la Serbia. Occorre soffermarsi anche sull'ingresso della Serbia per diverse ragioni. La prima è banale, ma immediatamente evidente e paradossale: lo stato balcanico non ha sbocco sul mare e non era fin da tempo più associabile al Montenegro, con cui per anni aveva condiviso la natura di Confederazione vantando così la disponibilità di una costa serbo-montenegrina di circa 300 chilometri e dotata di decine tra porti commerciali e turistici. Tra i porti turistici ha assunto oggi rilievo mondiale l'imensa marina di Porto Montenegro, nella baia di



Cattaro, realizzata sul sito dell'Arsenale militare di Teodo (Tivat). Improntata al lusso e alla modernità la marina è dotata di circa 500 attracchi, di cui un terzo dedicato ai super *yacht*, e strutture ricettive e di ristorazione aperte tutto l'anno. Della storia dell'Arsenale rimangono importanti testimonianze all'interno della marina grazie alle attività del Museo Storico Navale (Radović, 2015, pp. 102-114). Come è noto il forte legame istituzionale tra i due Paesi è venuto meno in seguito al referendum popolare del 21 maggio del 2006, ma già da anni questo sodalizio politico era riconosciuto come disfunzionale e indesiderato da Podgorica e solo il terrore di potenziali sviluppi negativi di una indipendenza non riconosciuta da Belgrado era riuscito a far durare l'Unione Statale per oltre tre anni. I montenegrini ben ricordavano anche gli esiti economici della precedente alleanza con la Serbia – la Repubblica Federale di Jugoslavia – che determinarono da parte della Comunità Europea la comminazione di sanzioni e un pesante embargo aereo e petrolifero dal 1992 al 1999, seguito da un periodo di fortissima inflazione (Carnimeo, 2000; Quercia, 2005).

La Serbia è nuovamente al centro dell'attenzione mondiale alla fine degli anni Novanta, quando si manifestano concretamente le spinte autonomiste del Kosovo che portano a scontri armati tra le forze dell'ordine serbe e i separatisti kosovari (Kosovo Liberation Army). Una «patogenesi geopolitica» della Serbia, definita «stato criminale» a causa delle numerose campagne di pulizia etnica perpetrate nei confronti dei kosovari, costretti a un esodo senza precedenti (Corti, 1999). La questione era di interesse planetario perché si temeva la diffusione per contagio del conflitto in altre parti dei Balcani. Ciò fece intervenire dapprima la diplomazia internazionale e, nel 1999, visto il rifiuto della Serbia di porre fine alle ostilità e di condividere formalmente il piano di pace per il Kosovo, portò all'azione militare con durissimi attacchi aerei da parte della NATO, anche questi non esenti da pesanti critiche (Zolo, 2000). Con il ponte aereo della Missione Arcobaleno, l'Italia diede asilo politico alla popolazione del Kosovo che giungeva stremata all'aeroporto internazionale di Catania per il trasferimento nella ex base militare NATO di Comiso.

Qualche anno dopo la Serbia manifesta la sua svolta geopolitica facendo suo l'obiettivo dell'adesione all'Unione Europea. Ciò avviene concretamente nel 2008 con la firma dell'Accordo di stabilizzazione e associazione, dunque con l'intenzione di migliorare i parametri relativi ai vari capitoli dell'*acquis* comunitario. Lo stesso anno il Kosovo,

il cui territorio e i cui abitanti sono ormai protetti dalle missioni UNMIK ed EULEX, dichiara unilateralmente l'indipendenza dalla Serbia, uno degli ultimi atti della dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Questa volta, malgrado il mancato riconoscimento da parte di Belgrado, l'operazione ha esito positivo: anche solo la minaccia di uno scontro etnico avrebbe messo fine alla prospettiva di adesione della Serbia all'Unione Europea (Borgese e Mercatanti, 2010). Ad oggi il nuovo Stato è riconosciuto da 98 Stati membri dell'ONU.

La posizione odierna della Serbia rimane dunque quella di uno Stato che da un lato non vuole perdere l'opportunità del vantaggioso ingresso in Unione Europea, seguendo così il proficuo percorso intrapreso da diverse altre nazioni della penisola balcanica, dall'altro tuttavia presenta delle criticità notevoli sotto il profilo ambientale, dei diritti fondamentali, della giustizia e della libertà, tutti aspetti sui quali l'Unione Europea non può transigere. La Serbia ha ancora molte questioni economico-politiche aperte sulle quali è necessario intervenire con decisione (Dudić e altri, 2018, pp. 115-120; Vassilis, 2020).

L'Italia è l'unico Paese della macroregione che ha optato per una partecipazione limitata di alcune regioni. Sono difatti coerentemente coinvolte nella Strategia Eusair il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto, l'Emilia Romagna, le Marche, l'Abruzzo, il Molise, la Puglia, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia, ovvero territori amministrativi che si affacciano sul Mar Adriatico e sullo Ionio. Desta perplessità invece, dato il criterio appena menzionato, la presenza della Lombardia, delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano e dell'Abruzzo, oltre al già citato prossimo ingresso nella macroregione dell'*enclave* della Repubblica di San Marino.

Qual è il legame con qualsiasi mare? Aldilà delle risposte che gli *stakeholder* e gli storici più informati potranno con sicumera addurre, non si può che constatare il ricorso interessato all'elemento geografico, adesso utile, importante e forse indispensabile, impiegato con enfasi retorica ma, alla luce dei fatti, marginale nella composizione del partenariato macroregionale, idea che evidentemente nasce da altri presupposti. Si ritiene dunque, molto semplicemente, e ciò appare sempre più evidente, che la macroregione delle dissimili culture e identità, trovi nella nuova compagine transfrontaliera una inedita e stimolante piattaforma di condivisione e operatività per tentare nuove prospettive di sviluppo. Come già accennato nelle riflessioni conclusive di



un recente lavoro «Una forte critica al concetto stesso di macroregione è mossa partendo dalla opposizione all'idea, ritenuta obsoleta, che per risolvere i problemi di varia natura alcune regioni possano essere accomunate dall'appartenenza ad uno stesso bacino idrografico (Eusdr), dalla presenza di Alpi (Eusalp) o dall'affacciarsi su un determinato Mare (Eusair)» (Cusimano e Mercatanti, 2018, p. 15). Una critica di tal guisa è stata mossa in ambito scientifico nel 2013: le macroregioni sono schiettamente definite come recenti fantasie di aggregazione territoriale, «curious aggregates of already existing regions belonging to more than one country, bound by some assumed common spatialities» e per questo un «conceptual pastiche» (Bialasiewicz, Giaccaria, Jones e Minca, 2013, p. 62). In esse, secondo gli autori, possono essere addirittura scorti gli echi di una tradizione di ideologie pan-regionaliste risalenti sia alle teorie di geografi come Ratzel, Mackinder o Haushofer sia alle fantasie geopolitiche del Presidente USA Wilson o di Himmler, il noto ideologo nazista (*ivi*, p. 61). Le nuove spazialità sono confuse e dai confini cedevoli: «In the European Commission's own words, the macroregion is simply "an area covering a number of administrative regions but with sufficient issues in common to justify a single strategic approach"» (*ivi*, p. 65). La macroregione è allora più sinceramente uno strumento di lavoro, un banco di prova per favorire processi inclusivi, per testare le reali attitudini e volontà di cooperare, per accertare la resilienza dei territori, per valutare la qualità del tessuto politico e imprenditoriale, nonostante il dichiarato approccio *bottom up*; per alcuni Stati un necessario e impegnativo *step* prima di un'eventuale adesione all'Unione Europea (Pongetti, 2015, p. 45). Davvero peregrino è pensare che oggi elementi di geografia fisica così ampi, come i bacini dell'Adriatico e dello Ionio, possano rappresentare un motivo fondato per cui i territori condividono sfide comuni.

4. Obiettivi e incongruenze. Verso una condivisa individuazione di indici di *performance*

Gli obiettivi della strategia macroregionale Eusair sono esplicitati nell'*Action Plan* del 2014. Essi sono riconducibili a quattro assi fondamentali: *blue growth* (acquacoltura e pesca, tecnologie blu, servizi marini e marittimi); *connecting the region* (trasporti marittimi, connessioni intermodali *hinterland*, reti ed energia); *environmental quality* (biodiversità marina, inquinamento marittimo,

habitat transnazionali terrestri e biodiversità) e *sustainable tourism* (prodotti e servizi turistici diversificati, qualità, *management* turistico e turismo accessibile). Come è evidente il mare assume un ruolo centrale nella definizione della gran parte degli obiettivi. L'obiettivo generale è più autentico: «to promote economic and social prosperity and growth in the region by improving its attractiveness, competitiveness and connectivity. With four EU members and four non EU countries the strategy will contribute to the further integration of the Western Balkans» (*Catania Declarations*, 2018), ma fa riferimento solo ai Paesi dei Balcani occidentali.

Dal 24 al 25 maggio del 2018 a Catania si è svolto il terzo *Forum della Strategia Eusair*. Qui sono stati enunciati altri obiettivi, concernenti il turismo sostenibile e il fenomeno migratorio. Proprio su quest'ultimo aspetto era stata approvata, all'interno della Dichiarazione di Catania, una chiara linea da seguire: «Challenges deriving from migration and refugees are among important issues for further thematic cooperation» (*Catania Declaration*, 2018, p. 3). La cronaca dei primi mesi del 2021 riporta gravi inefficienze e violazioni della Bosnia verso i migranti bloccati al campo di Lipa, al confine con la Croazia e nei pressi della città di Bihać. La crisi migratoria riguarda anche gli altri Paesi localizzati nella rotta balcanica per raggiungere l'Unione Europea.

Messe da parte le perplessità sulla formazione del quadro macroregionale e conseguentemente sulla natura degli obiettivi, interessa ora un *excursus* relativo alle *performance*, intese come risultati che danno la misura di cosa funzioni o meno rispetto a una politica o a un programma. È bene chiarire fin da subito che esse sono state fino ad oggi di difficile individuazione perché la macroregione è giovane e non è considerata ancora un'entità territoriale omogenea e coesa. Una preliminare misurazione delle *performance* territoriali si è avuta attraverso stime o calcoli deduttivi, dati dalla somma dei singoli risultati nazionali (o sub nazionali nel caso dell'Italia), tenendo conto però del limite dovuto al porre sullo stesso piano e all'attribuire lo stesso significato a dati relativi a territori che mostrano differenze notevoli sotto il profilo sociale, politico, economico e culturale. Una certa idea di *performance* è evidenziata, quasi sempre in modo blando e sfuocato, dagli studi e dai rapporti redatti dalla Commissione Europea, da altre organizzazioni internazionali o dalla stessa Strategia, con il dubbio, tuttavia, in questo ultimo caso che tali risultati possano essere edulcorati per giustificare la sopravvivenza della



macroregione. Le varie relazioni, per i risultati a cui giungono, non sembrano costruite su basi condivise.

La Direzione generale Politica regionale e urbana della Commissione Europea, nel suo *Study on Macroeconomic Strategies and Their Links with Cohesion Policy* del 2017, dedica un paragrafo alle *performance* economiche dell'Eusair. Tuttavia, il documento appare di marginale utilità perché si riferisce a dati del 2015 e solo a territori di livello NUTS-2, dunque solo quelli parzialmente rappresentativi della macroregione. Inoltre, il confronto è effettuato con l'intera compagine UE e ciò appare di modesto interesse (Commissione Europea, 2017, pp. 23-25).

Nel Rapporto di sintesi Eusair, redatto dall'Oecd nel 2019, si dedica un paragrafo ai processi di monitoraggio e di valutazione, determinanti per offrire informazioni sulla *performance* e sull'efficacia della spesa. Questi processi, con riferimento alla Strategia Eusair, sono ancora in una fase di sviluppo. Sarebbe utile identificare un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi che possono essere utilizzati per la misurazione, la valutazione qualitativa e il successivo confronto. Attualmente, il piano d'azione della strategia offre semplicemente esempi di indicatori, ma nessuno di questi è stato concordato e condiviso tra tutti i Paesi che dunque non possono fornire dati *ad hoc*. L'analisi della stessa Oecd è chiara: non esiste neanche una base condivisa sulla quale misurare o valutare i progressi verso obiettivi comuni (Oecd, 2019, p. 26).

L'ultima Relazione della Commissione Europea sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE, con riferimento alla Strategia Eusair, punta molto l'attenzione sul mare, elemento geografico di contatto, quando afferma che «è stato possibile accrescere l'integrazione e la sostenibilità della governance dello spazio marittimo e delle zone costiere del Mare Adriatico e del Mar Ionio» (Commissione Europea, 2020, p. 2), che «le strategie macroregionali hanno contribuito a migliorare la qualità delle acque [...] attraverso [...] un monitoraggio più accurato della qualità delle acque del Mare Adriatico e del Mar Ionio» (*ivi*, p. 4) o che «Le strategie macroregionali promuovono inoltre [...] la distribuzione e la fornitura di gas naturale liquefatto (GNL) per il trasporto marittimo nella regione adriatica e ionica» (*ivi*, p. 5). Si tratta di dichiarazioni incoraggianti, ma poste solo sul piano qualitativo.

La necessità di avviare un discorso scientifico sulle *performance* ha finalmente prodotto i suoi frutti durante i lavori del Quinto Forum annuale

della Strategia Eusair, tenutosi *online* tra il 28 e il 29 gennaio 2021. Qui è stata presentata da Sandra Di Biaggio (Senior Project Expert - Policy Analysis and Project Development del programma Espon) la piattaforma Mrs. Espon – dove Mrs è il fortunato acronimo di Macro-regional strategies – definita *territorial monitoring system* che finalmente potrebbe rappresentare lo strumento adeguato per monitorare e analizzare i dati relativi ai diversi assi fondanti delle macroregioni istituite. L'analisi della piattaforma, condotta dall'autore, rivela la stessa come un ottimo punto di partenza per il miglioramento continuo sul tema delle *performance*. Semplice ed efficace, anche nelle sue rappresentazioni grafiche e cartografiche, si ritiene che la piattaforma, in continua evoluzione e aggiornamento (al momento è operativa la versione 1.0), diverrà sempre più un utile strumento non solo per il monitoraggio delle *performance* da parte dei soggetti coinvolti direttamente nella Strategia macroregionale, ma anche per le analisi ulteriori degli studiosi interessati, data la possibilità di scaricare le immagini *raster* o vettoriali e i dati, per successive e personali rielaborazioni o *query*.

Riferimenti bibliografici

- Berezin Mabel e Martin Schain (a cura di) (2004), *Europe Without Borders: Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*, Baltimora, Johns Hopkins University Press.
- Bialasiewicz Luiza, Paolo Giaccaria, Alun Jones e Claudio Minca (2013), *Re-scaling EU'rope: EU macro-Regional Fantasies in the Mediterranean*, in «European Urban and Regional Studies», 20, 1, pp. 59-76.
- Bickl Thomas (2020), *Bridge over Troubled Waters: The Pelješac Project, China, and the Implications for Good-neighbourly Relations and the EU*, in «Politička Misao-Croatian Political Science Review», 56, 3-4, pp. 50-78.
- Borgese Alessandro e Leonardo Mercatanti (2010), *La questione kosovara: che Belgrado non serbi rancore!*, in «Ambiente, Società, territorio. Geografia nelle scuole», X, 3, pp. 19-23.
- Bowen Glenn A. (2009), *Document Analysis as a Qualitative Research Method*, in «Qualitative Research Journal», 9, 2, pp. 27-40.
- Braudel Fernand (1953), *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, Einaudi.
- Brenner Neil (1999), *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, in «Urban Studies», 36, 3, pp. 431-451.
- Cainelli Giulio e Paola Papa (2010). *Le politiche di cooperazione trans-adriatica nel settore dei trasporti*, in Franco Botta e Giovanna Scianatico (a cura di), *Lezioni per l'Adriatico. Argomenti a favore di una nuova euroregione*, Milano, Angeli, pp. 129-150.
- Carnimeo Nicolò (2000), *Il Montenegro al bivio tra pace e guerra*, in «Limes», 2, pp. 123-129.
- Catania Declaration (2018), <https://www.adriatic-ionian.eu> (ultimo accesso: 15.X.2022).
- Cocco Emilio (2013), *La città adriatica. Turismo, cittadinanza e*



- identità in una regione marittima di frontiera, in Romina Deriu (a cura di), *Contesti mediterranei in transizione. Mobilità turistica tra crisi e mutamento*, Milano, Angeli, pp. 114-130.
- Commissione Europea (2017), *Study on Macrorregional Strategies and their Links with Cohesion Policy*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4424edbc-20f4-11e8-ac73-01aa-75ed71a1/language-en> (ultimo accesso: 15.X.2022).
- Commissione Europea (2020), *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle strategie macrorregionali dell'UE*, Bruxelles, COM (2020) 578 finale.
- Corti Andrea (1999), *Serbia o Tortuga? Patogenesi geopolitica di uno Stato criminale*, in «Limes. Quaderni speciali», 1, pp. 43-48.
- Cusimano Girolamo e Leonardo Mercatanti (2018), *La strategia europea delle macrorregioni. Opportunità e criticità*, in «Geotema», 57, pp. 8-17.
- D'Amico Renato e Andrea Piraino (2018), *Per la Macrorregione del Mediterraneo occidentale*, Milano, Angeli.
- Di Biaggio Sandra (2021), intervento del 28 gennaio al V Forum della EUSAIR, <https://youtu.be/gRpgV8Mjk1k?t=6645> (ultimo accesso: 15.X.2022).
- Dudić Branislav, Ján Smoleň, Petra Milošovičová e Zdenka Dudić (2018), *Advantages and Disadvantages of the Membership of the Republic of Serbia in the European Union*, in Anastasios Karasavoglou, Srećko Goić, Persefoni Polychronidou e Pavlos Delias (a cura di), *Economy, Finance and Business in Southeastern and Central Europe*, Cham, Springer, pp. 113-121.
- Dühr Stefanie (2011), *Baltic Sea, Danube and Macro-regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?*, in «Studies and Research», 86.
- EUSAIR (2014), *Per la prosperità e l'integrazione della Regione Adriatica e Ionica*, Lussemburgo, Unione Europea.
- Fiori Fabio (2008), *Abbecedario Adriatico. Natura e cultura delle due sponde*, Reggio Emilia, Diabasis.
- Gänzle Stefan e Kristine Kern (a cura di) (2016), *A 'Macro-Regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Ghafari Adel Abdel (a cura di) (2019), *The European Union and North Africa. Prospects and Challenges*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Guechi Djamel Eddine (2011), *Union du Maghreb Arabe: réalité ou Perspective?*, Sarrebruck, Editions Universitaires Européennes.
- Kekić Dalibor (2003), *Jadransko-Jonska Inicijativa*, in «Međunarodni Problemi», 55, 3-4, pp. 413-433.
- Krasna Francesca (2002), *Ripensare i Balcani nel nuovo scenario geopolitico mondiale*, Trieste, Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Geografiche e Storiche.
- Malvasi Marisa (2018), *Dalla Regione amministrativa alla macrorregione. Il caso adriatico-ionico*, Roma, Aracne.
- Matvejević Predrag (1996), *Breviario Mediterraneo*, Milano, Garzanti.
- Mercatanti Leonardo (2018), *Macrorregione Adriatico-Ionica e riordino territoriale*, prefazione in Marisa Malvasi, pp. 7-10.
- Moretti Veronica (2015), *L'Iniziativa Adriatico-Ionica e la costituzione della Macrorregione*, in «Sicurezza e scienze sociali», 3, pp. 85-94.
- OECD (2019), *EUSAIR Synthesis Report: Multi-level Governance and Cross-Sector Practices Supporting the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, (https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2019/07/OECD-EUSAIR-Synthesis-Report_FINAL.pdf) (ultimo accesso: 15.X.2022).
- Pedde Nicola (2022), *Chiudere il gas non conviene a nessuno*, in «Limes», 2, pp. 101-106.
- Petsinis Vassilis (2020), *Geopolitics, Ethnopolitics and the EU: The Cases of Serbia and Latvia*, in «Ethnopolitics», 19, 2, pp. 107-124.
- Pongetti Carlo (2012), *Le Marche nella macrorregione Adriatico-Ionica. Il progetto del 55° Convegno Nazionale*, in «Ambiente, Società, territorio», 2, pp. 8-11.
- Pongetti Carlo (2015), *Adriatico: un ponte per l'Europa del Terzo Millennio*, in Carlo Pongetti (a cura di), *La Macrorregione Adriatico-Ionica. Valori culturali e dinamiche territoriali tra le due sponde dell'Adriatico*, Ancona, Assemblea Legislativa delle Marche, pp. 17-47.
- Prezioso Maria (2017), *Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macrorregioni*, in Fiorenzo Ferlino, Donato Iacobucci e Carlo Tesaro (a cura di), *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, Milano, Angeli, pp. 57-76.
- Quercia Paolo (2005), *Nel 2006 il Montenegro lascerà la Serbia?*, in «Limes. Quaderni speciali», supplemento al IV numero, pp. 123-129.
- Radović Goran (2015), *Spatial and Social Aspects of an Arsenal's Transformation: Military Port in Tivat into Nautical-Tourism Settlement and Port «Porto Montenegro»*, in Eva Vaništa Lazarević, Milena Vukmirović, Aleksandra Krstić-Furundžić e Aleksandra Đukić (a cura di), *Keeping Up with Technologies to Improve Places*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, pp. 102-114.
- Sommella Rosario (1996), *Cento anni di congressi geografici. L'Italia e l'altra sponda dell'Adriatico (Iugoslavia e Albania)*, in Claudio Cerreti (a cura di), *Genova, Colombo, il mare e l'emigrazione italiana nelle Americhe. Atti del XXVI Congresso Geografico Italiano (Genova, 4-9 maggio 1992)*, I, Roma, Enciclopedia Italiana Treccani, pp. 174-184.
- Strazzari Davide, Alexander Schuster e Fulvio Cortese (2015), *Cooperazione transfrontaliera, circolazione di modelli e prassi operative: dal policentrismo disciplinare alla ricerca di un comune quadro teorico*, in Alessandro Torre (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*, Torino, Giapichelli, pp. 126-173.
- Terrana Medea (2013), *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, Milano, Angeli.
- Vallega Adalberto (1982), *Compendio di geografia regionale*, Milano, Mursia.
- Vallega Adalberto (1995), *La regione, sistema territoriale sostenibile*, Milano, Mursia.
- Zolo Danilo (2000), *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Torino, Einaudi.
- <https://mrs.espon.eu/> (ultimo accesso: 15.X.22).

