

Mr. sc. **Hrvoje Marušić**
Savjetnik župana za poslove europskih integracija
Primorsko-goranska županija
Adamićeva 10, 51000 Rijeka, Hrvatska

Cooperazione transfrontaliera Adriatica dall'INTERREG verso una euroregione Adriatica

**(Estratto della tesi Master all'Istituto di studi europei "Alcide de Gasperi",
Roma, 2004)**

Sommario

La cooperazione transfrontaliera sull'Adriatico è una realtà da sempre. La creazione dell'Unione Europea ha portato allo sviluppo di nuovi modelli e strumenti di cooperazione che, non senza problemi, stanno evolvendo. Imparando sulle esperienze del passato, le autorità pubbliche nazionali e comunitarie dovrebbero portare ad un uso efficiente delle risorse finanziarie che l'UE mette a disposizione per questo scopo.

Il lavoro presenta un'analisi della cooperazione transfrontaliera sull'Adriatico, dando una visione dei probabili futuri sviluppi basati sulle passate esperienze nel campo.

Parole chiave: cooperazione transfrontaliera, nuovi modelli, risorse finanziarie UE, Adriatico

1. L'Adriatico – ponte di collegamento

1.1. La cooperazione adriatica nell'ambito dei programmi comunitari

La cooperazione transfrontaliera ha una lunga tradizione in Europa: già negli anni Sessanta le zone di frontiera cominciarono ad attivarsi per sottoporre i loro problemi all'attenzione dei governi europei e nazionali, cercando insieme delle specifiche soluzioni. Queste aree di confine erano, infatti, particolarmente svantaggiate, a causa della loro posizione geografica – periferica rispetto ai centri economici nazionali – e delle barriere amministrative, legislative, linguistiche e infrastrutturali. In tali condizioni, il loro potenziale di sviluppo rimaneva inevitabilmente limitato.

Parallelamente, l'Unione Europea cominciava ad aprirsi al mercato comune, per garantire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. Con la firma del

Trattato di Maastricht, i confini amministrativi fra gli Stati Membri furono formalmente aboliti e la libera circolazione di merci e persone divenne finalmente possibile.

Il processo doveva però affrontare numerosi ostacoli, ancora esistenti, quali le differenze linguistiche, culturali e fiscali, nonché l'arretrato sistema di previdenza sociale. Per contribuire concretamente alla riduzione di tali problemi, nel 1990 la Commissione Europea lanciò l'Iniziativa INTERREG I, con i seguenti obiettivi principali: (i) promuovere lo sviluppo economico e (ii) favorire l'integrazione. Il primo obiettivo riguardava il sostegno alle zone di frontiera, in modo da facilitare il superamento dei loro problemi di sviluppo peculiari. Il secondo era orientato in special modo verso la promozione delle reti transfrontaliere.

Tale iniziativa interessava, pertanto, sia la cooperazione transfrontaliera all'interno dell'Unione Europea (entro i confini interni fra gli Stati Membri) che quella all'esterno con i Paesi dell'Europa Centro-Orientale e Nord-Orientale.

Inizialmente, la cooperazione transfrontaliera era l'unica sostenuta dal Programma INTERREG I (1990-1993), mentre nei cicli programmatici successivi fu inclusa anche la cooperazione transnazionale (INTERREG II, 1994-1999), successivamente confermata (INTERREG III, 2000-2006).

Fra le aree europee di maggiore interesse nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, quella adriatica rappresentò e rappresenta ancora lo spazio di cooperazione decisivo per accelerare il processo di stabilizzazione e sviluppo dell'intero Sud-Est Europa (SEE), essendo la parte del nostro continente dove esistono le maggiori disparità di reddito e, conseguentemente, dove si sviluppano le maggiori tensioni (flussi migratori, diffusione attività illegali, ecc.). Allo stesso tempo quest'area di cooperazione offre opportunità molteplici. In più il Mare Adriatico, considerando i processi globali, sta acquisendo una sempre maggiore importanza strategica per l'intera EU, in termini di flussi commerciali tra l'EU e l'Oriente.

L'Adriatico è dunque non solo un ponte tra i popoli sulle sue sponde, ma anche un ponte strategico dell'EU verso l'Asia e le sue nuove potenze economiche.

Merita però osservare che gli Stati che si affacciano sull'Adriatico sono molto diversi fra loro, come lo sono le singole regioni nell'ambito di ciascuno Stato. Infatti, in tutta l'area vi sono crescenti disparità territoriali: disparità fra città, in particolare fra aree urbane e rurali; disparità fra regioni industrializzate e agricole; disparità geografiche, fra le regioni poste sui grandi assi di comunicazione e le altre meno accessibili.

Per favorire uno sviluppo bilanciato dell'area Adriatica, ad Ancona si avviò, il 19 e 20 maggio 2000, l'Iniziativa Adriatica. Tale iniziativa, conclusasi con l'approvazione della "Carta di Ancona" vide coinvolti i paesi adriatici. Un primo concreto risultato riguardò il tema della cooperazione in campo ambientale, trattato nell'incontro tra i Ministri dell'Ambiente tenutosi ad Ancona il 16 marzo 2001 e recepito in una dichiarazione specifica e da accordi settoriali congiunti.

Nel corso del negoziato su Agenda 2000, conclusosi con il Consiglio europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999, l'Italia iniziò la trattativa mirata alla realizzazione di un Programma di cooperazione transfrontaliera adriatica da inquadrarsi nell'ambito

dell'Iniziativa comunitaria INTERREG III. Il Consiglio Europeo di Tampere del 15 - 16 ottobre 1999, portò la conferma della proposta da parte della Commissione Europea, indirizzi successivamente ripresi anche dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 marzo 2000 che fissò come obiettivo generale per l'area balcanica la... "massima integrazione possibile dei Paesi della regione nel contesto economico dell'Europa".

Lo strumento di tale integrazione sarebbe stato creato sotto forma di un nuovo Programma Transfrontaliero Italia-Paesi Adriatico-orientali (Transfrontaliero Adriatico).

2. Il punto di partenza – PIC INTERREG IIIA Transfrontaliero Adriatico

Condizionata tuttavia dai tempi di preparazione del nuovo Programma CARDS, e dall'incertezza della situazione adriatico-balcanica, la Commissione si limitò ad accettare solo i principi generali di un futuro strumento transfrontaliero Adriatico.

Successivamente, con l'avvio del programma CARDS¹, si aprì la trattativa che portò all'inclusione delle aree italiane NUTS III adriatiche come ammissibili per i fini della cooperazione transfrontaliera².

La nuova cooperazione transfrontaliera adriatica dunque è ha così avuto modo di entrare in una fase esecutiva, portando subito in evidenza il problema fondamentale di coordinamento tra i diversi strumenti a disposizione per i singoli stati partecipanti –

¹ Comunicazione CE n. 2666/00, del 5 dicembre 2000, sullo strumento CARDS per fornire assistenza comunitaria a favore dell'Albania, della Bosnia-Erzegovina, della Croazia, della Repubblica Federale di Jugoslavia e dell'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia. Il nuovo Regolamento abrogava i Regolamenti CE n. 1628/96 (OBNOVA) e modificava il Regolamento CE n. 3906/89 (PHARE).

² Comunicazione CE n.2001/C 239/03 del 23 Agosto 2001 (GUCE n.239/4 del 25/08/2001).

Fondi Strutturali per i paesi Membri e PHARE³, CARDS⁴, ISPA⁵ e SAPARD⁶ per i

³ Regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, del 18 dicembre 1989, relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia [Gazzetta ufficiale L 375 del 23.12.1989]. Modificato dai seguenti regolamenti: Regolamento (CEE) n. 2698/90 del Consiglio del 17 settembre 1990 [GU L 257 del 21.09.1990], Regolamento (CEE) n. 3800/91 del Consiglio del 23 dicembre 1991 [GU L 357 del 28.12.1991], Regolamento (CEE) n. 2334/92 del Consiglio del 7 agosto 1992 [GU L 227 dell'11.08.1992], Regolamento (CEE) n. 1764/93 del Consiglio del 30 giugno 1993 [GU L 162 del 03.07.1993], Regolamento (CEE) n. 1366/95 del Consiglio del 12 giugno 1995 [GU L 133 del 17.06.1995], Regolamento (CEE) n. 463/96 del Consiglio dell'11 marzo 1996 [GU L 065 del 15.03.1996], Regolamento (CEE) n. 753/96 del Consiglio del 22 aprile 1996 [GU L 103 del 26.04.1996], Regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 [GU L 161 del 26.06.1999], Regolamento (CE) n. 2500/2001 del Consiglio del 17 dicembre 2001 [GU L 342 del 27.12.2001]. Il programma PHARE è attualmente il principale strumento della cooperazione finanziaria e tecnica della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO). È stato creato nel 1989 per sostenere il processo di riforme e la transizione economica e politica in Polonia e Ungheria. Il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 ha fatto di PHARE lo strumento finanziario della strategia di preadesione, con l'obiettivo finale dell'adesione all'Unione europea dei dieci paesi associati dell'Europa centrale. Tali paesi sono: la Bulgaria, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Repubblica ceca, la Romania, la Slovacchia e la Slovenia.

⁴ Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE [GU L 306, del 7.12.2000], modificato dal regolamento (CE) n. 2415/2001 del Consiglio, del 10 dicembre 2001 [GU L 327 del 12.12.2001]. Possono beneficiare di questa assistenza comunitaria l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, la Repubblica federale di Jugoslavia e l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, nonché le entità poste sotto l'amministrazione e la giurisdizione delle Nazioni Unite, le entità federate, regionali e locali, gli organismi pubblici e parastatali, le parti sociali, le organizzazioni di sostegno alle imprese, le cooperative, le società di mutua assistenza, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative. L'obiettivo del programma CARDS è la partecipazione dei paesi dell'Europa sudorientale al processo di stabilizzazione e di associazione.

⁵ Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento strutturale di preadesione. [Gazzetta ufficiale L 161 del 26.06.1999]. Modificato dal regolamento (CE) n. 2382/2001 del Consiglio, del 4 dicembre 2001, [Gazzetta ufficiale L 323 del 07.12.2001]. Il regolamento fa seguito alla comunicazione della Commissione "Agenda 2000", in cui si chiedeva di rafforzare la strategia di preadesione per tutti i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale. Tale rafforzamento implica un aiuto strutturale di un miliardo di euro all'anno per il periodo 2000-2006, a complemento del programma PHARE e dell'aiuto allo sviluppo agricolo. Il regolamento in questione istituisce lo strumento strutturale di preadesione, di seguito denominato "ISPA". Ai sensi di detto regolamento, l'aiuto della Commissione a titolo dell'ISPA deve limitarsi a progetti relativi all'ambiente e ai trasporti.

⁶ Lo strumento agricolo di preadesione (SAPARD) rappresenta il quadro del sostegno comunitario per un'agricoltura e uno sviluppo rurale sostenibili destinato ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale (PECO) nel corso del periodo precedente l'adesione, nonché per risolvere i problemi di adattamento a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali, e per contribuire all'applicazione dell'*acquis* comunitario per quanto riguarda la politica agricola comune e le politiche ad essa collegate. Istituito con il Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione [Gazzetta ufficiale L 161 del 26.06.1999]. Modificato dal Regolamento

paesi terzi.

Da subito si è evidenziato anche l'obiettivo generale di questo programma – la formazione di un' "euroregione" Adriatica, cioè uno spazio territoriale e marittimo omogeneo. Fu facile individuare anche gli obiettivi specifici della cooperazione nell'area adriatica:

- integrazione territoriale;
- concorrenza, all'efficienza ed alla crescita delle rispettive regioni;
- coesione economica e sociale dei Paesi adriatici;
- conservazione del patrimonio naturale e culturale, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile;
- promozione delle pari opportunità tra uomini e donne;
- accelerazione del processo di integrazione dei paesi adriatici;
- coordinamento dei vari strumenti finanziari (INTERREG, LEADER +, EQUAL, URBAN, PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, ecc.).

2.1. Aspetti generali del programma

Il Programma INTERREG IIIA Transfrontaliero Adriatico, dopo un lungo periodo di definizione che ha visto partecipi, sia pur con ruoli ed intensità diversi, tutti i paesi coinvolti, è stato confermato dalla Commissione Europea⁷ nel 2002.

Le aree beneficiarie sono state definite a livello NUTSIII (per i paesi Membri) oppure territori statali interi (per i paesi non-Membri dove non esisteva una classificazione territoriale NUTS). Queste sono le aree ammissibili per il Programma:

- Italia (Province di Rovigo, Ferrara, Forlì-Cesena, Rimini, Ravenna, Pesaro, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Teramo, Pescara, Chieti, Campobasso, Foggia, Trieste, Gorizia, Udine, Venezia, Bari, Brindisi, Lecce, Padova, L'Aquila, Isernia);
- Croazia, Bosnia-Erzegovina, Albania, Serbia-Montenegro (intero territorio statale).

La strategia di fondo del Programma è stata definita in base ai seguenti obiettivi prioritari:

- Promozione dello sviluppo sostenibile del territorio urbano, rurale e costiero attraverso il sostegno alla tutela dell'ambiente, all'aumento dell'efficienza energetica ed allo sviluppo delle energie rinnovabili, il miglioramento dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle reti, dei servizi d'informazione e di

(CE) n. 696/2003 del Consiglio, del 14 aprile 2003 [Gazzetta ufficiale L 99 del 17.04.2003]. Il regolamento costituisce il seguito della comunicazione della Commissione "Agenda 2000" e delle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo, che hanno previsto la messa a disposizione di aiuti finanziari ai PECO a titolo degli strumenti di preadesione strutturale e agricola.

⁷ Decisione della Commissione (CE) n. C(2002) 4627 del 27 dicembre 2002

comunicazione e dei sistemi idrici ed energetici;

- Integrazione delle regioni transfrontaliere e superamento delle barriere e delle condizioni di perifericità, attraverso il rafforzamento dell'imprenditorialità e la creazione di una situazione favorevole allo sviluppo delle piccole e medie imprese (compresi i settori del turismo e della pesca) ed al miglioramento della competitività complessiva del sistema produttivo;
- Rafforzamento istituzionale, armonizzazione dei sistemi, aumento della cooperazione giuridica e amministrativa, sviluppo di iniziative locali per l'occupazione, aiuto all'integrazione sociale e all'inserimento nel mercato del lavoro ed incoraggiamento e valorizzazione delle risorse umane ed istituzionali, delle attrezzature di ricerca e di sviluppo, dell'insegnamento, della cultura, della comunicazione, della salute e della protezione civile

Detti obiettivi sono stati poi articolati in assi prioritari e misure d'intervento, per una migliore e più dettagliata definizione di attività d'implementazione.

Arrivati al punto di avviare l'implementazione, si sono subito evidenziate le problematiche incontro alle quali si sarebbe arrivati molto presto e molto probabilmente. La diversità dei singoli paesi partecipanti, come si è subito capito, non risiedeva solo nelle diverse condizioni economico-sociali, ma anche in strutture e procedure amministrative pertinenti all'implementazione di programmi EU. Le varie tipologie di problemi si potrebbero classificare nel seguente modo:

- a) Scarsa competenza tecnica e linguistica da parte di membri degli organismi di gestione e de beneficiari;
- b) Approccio unilaterale da parte delle amministrazioni italiane nella fase programmatica e nella fase progettistica;
- c) Scelte di soluzioni programmatiche e progettuali in base a criteri politico-discrezionali, anziché tecnici ed economici;
- d) Inesistente coordinamento dei vari strumenti finanziari.

I problemi pratici, realizzatisi poi durante la fase implementativa del Programma, hanno portato a difficoltà significative nella realizzazione degli obiettivi dello stesso, sia dal punto di vista di contenuti ed impatti sul territorio, sia dal punto di vista di spesa effettiva ed efficace delle risorse pubbliche a disposizione.

I problemi evidenziati qui sopra, hanno portato anche ad effetti negativi di natura psicologica, creando uno scetticismo accentuato riguardo ai progetti transfrontalieri da parte di soggetti della sponda orientale dell'Adriatico.

3. Verso uno Strumento di prossimità

Visti i risultati dell'esperimento transfrontaliero Adriatico, la Commissione, su iniziativa e con il pieno sostegno del Comitato delle Regioni come pure delle singole regioni coinvolte, ha avviato un processo di riforma, basato sulle politiche di allarga-

mento e di prossimità. Sul piano operativo, questo ha significato l'avvio a partire dal 2004 dei nuovi *Programmi di Prossimità*, includendo significativi elementi innovativi come l'allocazione di maggiori risorse EU destinati alla cooperazione transfrontaliera per i Paesi Terzi oppure meccanismi di gestione congiunti.

Durante il periodo a seguire, si sono differenziati due "filoni" della politica di prossimità – uno destinato a paesi terzi destinati o comunque avviati ad una piena integrazione nell'EU (allargamento), il secondo destinato a paesi terzi con i quali l'EU svilupperà una forte collaborazione senza però una prospettiva d'integrazione (prossimità). Infatti, per i Paesi mediterranei extraeuropei si è esclusa qualsiasi possibilità di adesione, mentre la "vocazione europea" degli stati balcanici è stata più volte sottolineata dalle Istituzioni UE. Pertanto è stato rispettato in pieno il principio base della politica di prossimità cioè che "le questioni pratiche di vicinato dovrebbero essere esaminate separatamente dalle prospettive di adesione"⁸.

In termini di finanziamento e di gestione, il processo ha dapprima preso in considerazione i vari strumenti destinati a specifici e determinati obiettivi, diversi tra loro da un punto di vista gestionale e procedurale:

- il fondo FESR (paesi membri);
- i programmi PHARE, ISPA, SAPARD (paesi terzi con prospettiva di integrazione EU);
- il programma CARDS (paesi terzi in ambito del processo di stabilizzazione e associazione (PSA) della regione dei Balcani);
- il programma TACIS (paesi dell'Europa Orientale e dell'Asia Centrale);
- il programma MEDA (paesi del versante meridionale e orientale del Mediterraneo).

Per quanto riguarda la politica di cooperazione transfrontaliera, come già evidenziato precedentemente, gli effetti dei suddetti strumenti sono risultati piuttosto limitati, a causa di taluni vincoli intrinseci ai fondi stessi – specie di carattere finanziario.

In particolare, l'iniziativa comunitaria INTERREG, che sostiene la cooperazione tra Stati membri e paesi limitrofi, prevede la possibilità di utilizzare i fondi FESR esclusivamente sul territorio comunitario, con la conseguenza che le attività di cooperazione nei Paesi confinanti necessitano di una autonoma e distinta fonte di finanziamento.

Si è ritenuto opportuno, a tal fine, intervenire sul sistema vigente, creando specifici strumenti di cooperazione transfrontaliera, che costituissero una sorta di vincolo giuridico-finanziario alla cooperazione per gli Stati terzi destinatari. Va letta in quest'ottica l'introduzione di una componente CBC (Cross-Border Cooperation) dei programmi PHARE, TACIS e successivamente CARDS e MEDA.

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione COM (2003) 393 def.: "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", dell'1.7.2003, p. 11.

Come risultato della nuova iniziativa di prossimità è nato, come una forma transizionale il nuovo Programma di Prossimità Adriatico⁹, nell'ambito del quale si è cercato di definire nuove forme e modalità di gestione, con risultati discreti ma comunque positivi.

Nonostante il notevole sforzo anche finanziario da parte degli organismi EU e quelli nazionali, dette soluzioni non hanno portato a risultati particolarmente positivi, risultato delle obiettive difficoltà di coordinare le differenti fonti normative, specie per quanto concerne le diversità nelle metodologie di programmazione e attuazione degli interventi (processi di valutazione e selezione, procedure decisionali e monitoraggio divergenti) e l'autonomia gestionale delle relative risorse finanziarie¹⁰.

Si è dunque giunti a considerare soluzioni innovative per il periodo di programmazione 2007-2013, con elementi integrativi come un sistema unificato di gestione e finanziamento. L'evoluzione auspicata dei programmi di prossimità infatti porterà ad un nuovo strumento di cooperazione transnazionale nell'ambito del programma IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), a partire dal 2007.

L'approccio relativo alla cooperazione transfrontaliera adottato dalla Commissione, è stato "quindi applicato in modo pressoché analogo a tutte le attuali e future frontiere dell'UE con i NSI occidentali, i Balcani occidentali e i paesi mediterranei"¹¹, assicurando allo stesso tempo una continuità con le tipologie di cooperazione già usate, ed una maggiore efficacia implementativa.

Restava a questo punto da definire concrete soluzioni per la creazione di uno strumento di cooperazione transfrontaliera capace di superare le reali e significative differenze sussistenti tra le diverse zone di cooperazione, disciplinato da un nuovo regolamento, che provvedesse a predisporre adeguati meccanismi di gestione, nel rispetto del principio di effettiva concertazione tra tutti i soggetti coinvolti. Naturalmente, il nuovo sistema avrebbe dovuto essere supportato da un'apposita ed adeguata dotazione finanziaria da essere usata da ambo la parti delle frontiere.

⁹ Decisione della Commissione C (2004) 5554 che modifica la decisione C (2002) 4627 (Nuovo Programma di Prossimità Adriatico Interreg/CARDS-PHARE)

¹⁰ In proposito, v. Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 5/99 sul Programma PHARE CBC (1994-1998):

"L'impatto del Programma CBC è stato ridotto dalla scarsissima armonizzazione con il Programma INTERREG. Solo in pochissimi casi sono stati stabiliti progetti congiunti. Ciò è dovuto in massima parte alla mancanza di armonizzazione tra procedure inerenti a programmi INTERREG e PHARE". Sul punto, v. anche P.O. INTERREG IIIA Transfrontaliero Adriatico, p. 139: "Le possibilità di poter superare la scarsa qualità transfrontaliera dei progetti non può essere semplicemente a livello di confine italo-albanese e italo-sloveno: essa è infatti una conseguenza quasi necessaria di un problema strutturale a livello di normative comunitarie. I nuovi regolamenti tuttavia tendono ad un migliore coordinamento della programmazione tra CBC e INTERREG, ma non sono in grado di risolvere il problema principale, legato alle diverse procedure di attuazione".

¹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione COM (2003) 393 def.: "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", dell'1.7.2003, p. 5

4. Il nuovo strumento di cooperazione transfrontaliera

Alla luce delle nuove circostanze e dei risultati delle iniziative transfrontaliere fino al 2006, come pure delle indicazioni contenute nel Terzo Rapporto di Coesione, la Commissione ha potuto formulare una proposta maggiormente dettagliata relativa al Nuovo Strumento di Prossimità da essere implementato dal 2007¹².

Tramite appositi atti legislativi¹³, è stato costituito il nuovo strumento di assistenza di pre-adesione (IPA – Instrument for Pre-accession Assistance), con una portata finanziaria totale di 11,468 miliardi di €. Date le caratteristiche gestionali, *l'IPA dovrebbe rappresentare un modello quasi completamente allineato con i vari strumenti finanziari che l'EU ha a disposizione ai paesi Membri e portare, oltre all'obiettivo di allineare un sistema paese con l'acquis communautaire, le amministrazioni ad un uso efficace dei fondi strutturali una volta concluso il processo di adesione.*

L'IPA distingue due gruppi di paesi beneficiari:

- a) paesi potenziali candidati EU (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro e Serbia);
- b) paesi candidati (Croazia, Macedonia e Turchia).

Il programma IPA si compone di 5 parti:

- I. Assistenza nella transizione e sviluppo istituzionale;
- II. Cooperazione transfrontaliera;
- III. Sviluppo regionale;
- IV. Sviluppo di risorse umane;
- V. Sviluppo rurale.

I paesi potenziali candidati possono usufruire solo delle prime due componenti del Programma, mentre i paesi candidate possono usufruire di tutte.

4.1 IPA II – Cooperazione transfrontaliera

Tra le 5 componenti del programma IPA, una delle due destinate a tutti i paesi beneficiari, la Componente IPA II è relativa alla cooperazione territoriale e si divide in tre filoni con specificità proprie:

¹² Comunicazione della Commissione COM(2004) 627 (Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)), del 29.09.2004.; Comunicazione della Commissione COM(2004) 628 (Proposal for a Regulation of The European Parliament And of The Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument), del 29.09.2004

¹³ Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) e Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession Assistance (IPA)

- Cooperazione transfrontaliera tra i paesi candidati/potenziati candidati e paesi membri EU
- Cooperazione transfrontaliera tra i paesi candidati e quelli potenziali candidati
- Partecipazione dei i paesi candidati/potenziati candidati nei programmi transnazionali (SEE, MED, ecc.), interregionali (INTERREG IVC) ed i programmi multilaterali nell'ambito ENPI

In senso territoriale i seguenti parametri sono stati definiti:

a) Programmi transfrontalieri (CBC):

- Confini terrestri e sul mare (< 150 km);
- Regioni NUTS III (*regija*) oppure il primo livello sub-nazionale dove non esiste una classificazione formale NUTS;
- Programmi bilaterali (es. Croazia-Slovenia) oppure multilaterali (es. Transfrontaliero Adriatico)

b) Programmi transnazionali, interregionali ed ENPI:

- Secondo regole dei singoli programmi (es. regioni NUTS II).

Come modalità di gestione, si distinguono varie categorie di programmi, come segue:

a) Cooperazione transfrontaliera tra i paesi candidati e potenziali candidati:

- Gestione secondo regole dell'assistenza ai Paesi Terzi (External Assistance)
- Strutture gestionali congiunte, Autorità di Contrattamento separate per i singoli paesi

b) Cooperazione transfrontaliera tra i paesi candidati/potenziati candidati e paesi membri EU:

- Gestione e controlli congiunti;
- Struttura gestionale congiunta con sede in un paese membro partecipante (Autorità di Gestione, di Certificazione e Controllo),
- Necessaria la firma di un Accordo tra i paesi partecipanti (definizione di procedure finanziarie e di controllo);
- Possibilità di Accordi provvisori nelle fasi iniziali.

c) Partecipazione in programmi FESR (transnazionali, interregionali) ed ENPI:

- Secondo regole dei singoli programmi.

4.2 Il Nuovo Programma – IPA Programma transfrontaliero Adriatico

Dopo un lungo periodo di concertazione tra i paesi partecipanti e la Commissione, il nuovo Programma Operativo IPA Transfrontaliero Adriatico viene approvato nel

2008¹⁴.

Il programma, come immaginato e descritto nel PO, rappresenta un'evoluzione basata sulle esperienze positive e negative dei programmi transfrontalieri precedenti. Il nuovo programma rispecchia i requisiti per un'implementazione efficace, ma prima di tutto richiede senza eccezioni un forte e costante rapporto di partenariato in tutte le fasi.

Esso infatti prevede tutti gli elementi che nelle programmazioni precedenti sono mancati e che si sono evidenziati come essenziali per una vera e fruttuosa collaborazione:

- a) programmazione congiunta,
- b) risorse finanziarie EU disponibili per tutti i partecipanti,
- c) sistema gestionale congiunto ed unificato,
- d) procedure gestionali unificate,
- e) sistema decisionale equilibrato.

4.3 Rischi ed opportunità legati alla nuova programmazione

In linea con quanto esposto precedentemente, la presente situazione, come pure gli scenari più plausibili nel prossimo futuro, comportano alcuni rischi, ma altresì molte opportunità.

I rischi sono di duplice natura e possono essere collegati a cause interne al Programma, come a quelle esterne. I rischi interni sono principalmente legati alla carente conoscenza reciproca delle parti coinvolte nel programma Transfrontaliero Adriatico. Più precisamente, da una parte la poca conoscenza della parte italiana sia della controparte PAO, sia dei programmi comunitari relativi alla parte "esterna" all'UE. Dall'altra parte, non ha nulla da invidiare a questa la carente conoscenza della parte italiana e dei programmi comunitari di cooperazione da parte della controparte PAO.

Una particolare attenzione deve essere prestata al fatto che la gestione del nuovo programma è stata delegata di nuovo alla Regione Abruzzo, nonostante i numerosi problemi evidenziati durante la programmazione 200-2006, alcuni dei quali direttamente legati alla (in)capacità gestionale della Regione Abruzzo. La preoccupazione sembra essere basata, perché già si evidenziano ritardi nella programmazione e la ripetizione di certi modelli di partenariato non ideali.

Alcune nuove circostanze riducono il rischio legato alla gestione (in)competente, e queste si rispecchiano principalmente in un'accresciuta capacità delle amministrazioni dei PAO, con la quale viene diminuito un forte elemento di sbilanciamento della cooperazione. La professionalità di tutte le amministrazioni partecipanti nella gestione del programma riduce fortemente lo spazio per manipolazioni reali o solo immaginate, permettendo di focalizzare le discussioni e trovare soluzioni efficienti e condivise.

¹⁴ Decisione della Commissione C (2008) 1073 del 25 marzo 2008

La progettazione “a regia”, anomalia della programmazione transfrontaliera adriatica che nel passato ha creato situazioni di non-trasparenza, data la disponibilità di risorse e poteri gestionali per tutti i partner, può acquisire ora un nuovo carattere positivo in relazione ad un’efficace uso di risorse per un numero limitato di progetti di rilevanza strategica per l’Adriatico.

Per quanto riguarda i rischi “esterni”, essi non si collegano più al finora mancato coordinamento dei vari strumenti di finanziamento a disposizione delle varie parti coinvolte, dato che l’IPA dovrebbe aver risolto questo tipo di problema. .

Superata la condizione di forte disparità in termini di operatività, motivazione e benefici, tra i partner delle due sponde dell’Adriatico, come problema principale ora si presentano due elementi:

- a) la conciliazione degli interessi dei vari paesi partecipanti, non sempre identici, e
- b) l’incremento del potenziale d’assorbimento, cioè il sapere pratico dei beneficiari per la progettazione.

Uno dei rischi esterni, non facilmente evitabile, è l’influenza delle politiche dei governi centrali, che non sempre rispecchiano interessi regionali. Qui, le regioni devono essere unite nel richiedere ai rispettivi governi il rispetto dei particolari interessi regionali.

Al contrario dei rischi, relativamente pochi e risolvibili con una corretta dose d’impegno di tutte le parti, le opportunità offerte da un’efficace cooperazione transfrontaliera sono numerose e di larga portata. In una competizione su scala globale, il Mare Adriatico rappresenta una risorsa estremamente significativa, sia in termini di posizionamento geostrategico, sia in termini di risorse naturali ed economiche.

5. Considerazioni finali

Avendo analizzato ed esposto l’iter dello sviluppo della cooperazione transfrontaliera nell’Adriatico, le difficoltà legate all’implementazione dello stesso ed i rischi e le opportunità che si presentano al riguardo del nuovo programma di transfrontaliero Adriatico, non resta che fare alcune considerazioni conclusive di tipo generale.

Il contesto politico, economico, culturale e storico nel quale si è lavorato finora e si continuerà ad operare anche in futuro, non solo è storicamente un’intreccio di legami e discordie, ma è allo stesso momento, alla luce dei recenti e correnti eventi storici e geopolitici, un contesto estremamente dinamico e mutevole. Se i legami storici e la prossimità culturale dei popoli sull’Adriatico non bastano per uno sforzo congiunto, si può sperare che la concorrenza degli emergenti giganti economici porterà ad un graduale superamento degli storici e fortemente radicati preconcetti che le due sponde dell’Adriatico nutrono reciprocamente.

Uno strumento importante in questo senso è rappresentato dall’Euroregione Adriatica. Oggi non più di un forum per discutere di problemi ed interessi comuni,

l'Euroregione potrebbe presto diventare un soggetto nel pieno senso del regolamento GECT, con una propria personalità giuridica ed una forte autonomia nella gestione delle risorse proprie e comunitarie.

Continuando a lavorare congiuntamente su questi due binari – aspetti gestionali della programmazione IPA e l'evoluzione dell'Euroregione Adriatica – le Regioni adriatiche possono credere in uno sviluppo economico-sociale al passo dei tempi. La dinamicità del mondo di oggi, richiede una flessibilità ed una capacità di reazione che gli Stati centrali non sembrano possedere più. Il futuro è delle Regioni.

Bibliografia

1. Trattato sull'Unione Europea, versione consolidata
2. Trattato che istituisce la Comunità Europea, versione consolidata
3. Regolamento n. 1260/99 del 21 giugno 1999, "recante disposizioni generali sui Fondi strutturali"
4. Comunicazione della Commissione C (2000) 1101 def.: "INTERREG III", del 28.04.2000
5. Regolamento n. 2666/2000 del 5 dicembre 2000: "Regolamento CARDS"
6. CARDS Regional Strategy Paper 2002-2006
7. Regolamento n. 2698/2000 del 27 novembre 2000: "Regolamento MEDA II"
8. "Dichiarazione di Barcellona", adottata nella Conferenza Euromediterranea del 27-28 novembre 1995
9. MEDA Regional Strategy Paper 2002-2006
10. Regolamento n. 2760/98 del 18 dicembre 1998: "Regolamento PHARE CBC"
11. Comunicazione della Commissione COM (2003) 104 def.: "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", dell'11.03.2003
12. Comunicazione della Commissione COM (2003) 285 def., "I Balcani occidentali e l'integrazione europea", del 21 maggio 2003
13. Comunicazione della Commissione COM (2003) 393 def.: "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", dell'1.7.2003
14. "The Interreg III Community Initiative. How to prepare programmes – A practical guide for preparing new, and amending existing, Interreg III Community Initiative programmes as result of Enlargement", 14.03.2003
15. European Commission Services Working Paper, 23.10.2003: "Guidance note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries"
16. Comunicazione della Commissione COM (2002) 233 def.: "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea", del 7.5.2002
17. Conclusioni del Consiglio "Relazioni esterne", Sessione n. 2518, del 16 giugno 2003, Allegato A: "L'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali: verso l'integrazione europea"
18. Conclusioni del Consiglio "Relazioni Esterne" Sessione n. 2533, del 13 ottobre 2003
19. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Salonicco del 19-20 ottobre 2003
20. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16-17 ottobre 2003
21. Extracts from successive General Affairs & External Relations Councils – GAERC -, sul tema "Wider Europe – New Neighbourhood"
22. Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 5/99 sul Programma PHARE CBC 1994-1998
23. European Economy, Occasional Papers by European Commission, n. 1 - January 2003: "The Western Balkans in Transition", by European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs
24. Comunicazione della Commissione COM (2003) 139 def., del 26 marzo 2003, Relazione annuale "Il processo di stabilizzazione e di associazione per l'Europa sudorientale" - 69 -

25. Parere della sessione plenaria n. 52 del CdR del 19 e 20 novembre 2003, su proposta del Presidente della Regione Veneto On. Giancarlo Galan
26. Comunicazione della Commissione COM(2004) 627 (Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)), del 29.09.2004.
27. Comunicazione della Commissione COM(2004) 628 (Proposal for a Regulation of the European Parliament And of The Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument), del 29.09.2004.
28. P.O. INTERREG IIIA - Transfrontaliero Adriatico
29. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Hrvoje Marušić

Transborder Cooperation within the Adriatic from inter-regional towards the Adriatic Euroregion

Summary

The crossborder cooperation in the Adriatic area is a lasting reality from ancient times till today. The creation of the European Union has brought the development of innovative cooperation instruments and models, which have since envolved, not without difficulties. Learning from passed experiences, national and European administrations should ensure an efficient use of financial resources provided by the EU for this purpose.

This paper provides an analysis of the crossborder cooperation on the Adriatic, as well as a vision of the most probable future developments in this context.

Key words: crossborder cooperation, innovative cooperation, financial resources, Adriatic

Prekogranična suradnja na Jadranu od međuregionalne prema jedinstvenoj Europskoj jadranskoj regiji

Sažetak

Prekogranična suradnja na Jadranu stvarnost je od najdavnijih vremena. Stvaranjem Europske unije, razvijeni su i novi modeli i instrumenti za suradnju koji su do danas evoluirali, ne bez poteškoća. Temeljem dosadašnjih iskustava, nacionalne i europske institucije moraju osigurati učinkovitije korištenje financijskih sredstava koje EU stavlja na raspolaganje za ovu namjenu.

Ovaj rad analizira dosadašnje prekogranične suradnje na području Jadrana, te prezentira viziju najizglednijih budućih zbivanja u ovom kontekstu.

Ključne riječi: suradnja na Jadranu, novi modeli, financijska sredstva, Jadran

