



C.E.A.T.
Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire
14, av. de l'Eglise-Anglaise
CP 555 - CH-1001 Lausanne
tél. 021 693 41 65 - fax 021 693 41
54

SIASR
Schweizerisches Institut für
Aussenwirtschafts-, Struktur- und
Regionalforschung
&
Dufourstr. 48 - CH-9000 St.Gallen
Tel. 071 224 23 42 - Fax 071 224 22
98

Valutazione intermedia del decreto federale INTERREG II

Sintesi del rapporto finale

Versione italiana

Losanna, giugno 1998

Valutazione intermedia del Decreto federale INTERREG II

Sintesi del rapporto finale Versione italiana

Valutazione realizzata su mandato dell'UFSEL

Da:

Michel Rey, economista, C.E.A.T.,

Alain Thierstein, economista, SIASR,

Luc Vodoz, politologo, C.E.A.T.,

Manfred Walser, politologo, SIASR;

con la collaborazione di

Siegfried Alberton, economista, IRE.

SOMMARIO

1.	Introduzione	1
2.	Istituzioni e procedure regionali	2
3.	Rapporti tra le regioni INTERREG II, i cantoni interni e in seno alla Confederazione	3
4.	Sintesi e conclusione	4
Allegato:	Cartina delle regioni INTERREG II alle quali la Svizzera è associata	8

1. INTRODUZIONE

L'8 marzo 1995 il parlamento svizzero ha adottato il decreto federale INTERREG II mentre la relativa ordinanza, varata dal Consiglio federale, è entrata in vigore il 1° ottobre dello stesso anno. Questi due testi legislativi definiscono il contributo della Svizzera all'iniziativa IR2 dell'Unione europea, che si estende dal 1995 al 1999.

Con la partecipazione della Svizzera al programma IR2, le autorità federali intendono raggiungere un duplice obiettivo; lo sviluppo regionale e l'integrazione europea. In effetti, liberando un credito quadro di 24 milioni di

franchi, la Confederazione incoraggia le regioni frontaliere del Paese ad associarsi ai loro vicini transfrontalieri per elaborare programmi operativi regionali e per cofinanziare, in seguito, progetti che si inseriscono nell'ambito definito da tali programmi.

Realizzata per lo più durante il 1997 su mandato dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (UFSEL), la valutazione intermedia del decreto federale INTERREG II (IR2), perseguiva i seguenti obiettivi:

- 1° contribuire alla scelta dei criteri pertinenti per la ripartizione della seconda quota dei crediti federali IR2 fra le cinque regioni svizzere interessate;
- 2° analizzare e confrontare gli organi e le procedure regionali IR2, le diverse modalità di intervento della Confederazione, i rapporti tra quest'ultima e le regioni; esaminare inoltre i rapporti tra i vari attori svizzeri delle regioni IR2 e tra questi e i Cantoni interni.
- 3° formulare raccomandazioni al fine di migliorare l'attuazione del decreto federale IR2;
- 4° preparare la valutazione finale, in particolare abbozzando criteri adeguati.

Per quanto concerne il 1° punto, la valutazione è giunta alla conclusione di mantenere gli stessi criteri adottati nella ripartizione della prima quota dei crediti federali. Essa ha inoltre contribuito a definire le modalità di assegnazione di un eventuale saldo di crediti non utilizzati da alcune regioni in favore di altre che invece ne avrebbero bisogno e ciò qualche mese prima della scadenza finale per la concessione di sussidi previsti dall'IR2 (31.12.1999). Per quanto riguarda poi i criteri proposti in riferimento al 4° punto – che devono ancora diventare operativi nel quadro dell'elaborazione del dispositivo della valutazione finale - non è questa la sede adatta per parlarne.

In compenso, le analisi e le raccomandazioni menzionate nel 2° e 3° punto meritano di essere illustrate più ampiamente, per cui costituiscono il tema centrale di questo riassunto. Il lettore interessato a una trattazione più ampia può consultare la versione integrale del rapporto finale di valutazione intermedia, disponibile presso l'UFSEL nelle versioni tedesca e francese.

2. ISTITUZIONI E PROCEDURE REGIONALI

Le cinque regioni IR2 alle quali la Svizzera è associata si basano su esperienze di cooperazione transfrontaliera alquanto diverse tra loro: mentre in alcune regioni (Alpenrhein-Lago di Costanza-Hochrhein, Oberrhein Mitte-Süd, Svizzera/Francia-Rodano-Alpi) la cooperazione transfrontaliera è radicata nei costumi, in altre (Svizzera/Francia Franche-Comté, Svizzera/Italia), è ancora agli albori. Orbene la qualità e le modalità della cooperazione variano sensibilmente secondo l'esperienza delle singole regioni.

Frequentemente complesse, le **configurazioni istituzionali regionali** messe in atto, fanno intervenire in genere, soprattutto nel disbrigo delle domande di sussidi IR2, due o tre organi, addirittura in un caso fino a cinque istanze differenti. Tanto più una regione è inesperta in materia di cooperazione transfrontaliera quanto più complicate, e persino dissuasive, sono le procedure che gli attori, desiderosi di proporre progetti, devono rispettare.

Quanto al **ruolo della Confederazione**, l'UFSEL –incaricato dell'attuazione del decreto federale IR2 – privilegia un approccio dolce e pragmatico, nel rispetto delle tradizioni politiche elvetiche e del principio di

sussidiarietà caro al federalismo: l'UFSEL adegua le modalità di una sua partecipazione agli organi e alle procedure regionali, in funzione dei bisogni e delle sensibilità regionali.

Come le configurazioni istituzionali regionali, così anche i **criteri di selezione dei progetti** adottati dagli organi regionali dipendono dalla durata e dalla qualità dei rapporti transfrontalieri. Schematizzando si può asserire che:

- nelle regioni in cui la cooperazione transfrontaliera è più recente, si privilegia la qualità intrinseca dei progetti e il loro contributo alla politica regionale¹; i promotori dei progetti sono essenzialmente attori pubblici, oppure “addetti ai lavori” (società esperte nelle problematiche transfrontaliere); i progetti si basano soprattutto su studi e pianificazioni;
- per contro, nelle regioni che vantano una tradizione di cooperazione transfrontaliera più lunga, si presta maggiore attenzione all'impatto dei progetti in termini di “plus valore transfrontaliero”, di integrazione transfrontaliera; in questo caso, i promotori dei progetti sono spesso attori parastatali, se non addirittura privati, a volte neofiti del campo della politica transfrontaliera; inoltre i progetti proposti sono sovente di natura operativa – che si tratti o meno della concretizzazione di studi precedenti o di progetti del tutto nuovi.

La capacità delle regioni di utilizzare i crediti federali IR2 dipende naturalmente dalla qualità della collaborazione transfrontaliera – e quindi da fattori che esulano talvolta dalla volontà degli attori svizzeri. Tale capacità dipende però anche dall'esistenza di preventivi cantonali destinati in modo specifico al cofinanziamento di progetti IR2, come pure dalla disponibilità più o meno ampia delle risorse umane che i Cantoni sono in grado di destinare alla realizzazione del programma.

Da quanto precede emerge una serie di **raccomandazioni** all'indirizzo degli attori cantonali e regionali, quali:

- rinforzare le risorse umane destinate alla gestione cantonale e regionale dell'IR2;
- esplicitare meglio e diffondere maggiormente i criteri di selezione dei progetti;
- semplificare le procedure (limitare il numero dei moduli che devono essere compilati dai promotori dei progetti, chiarire le modalità di pagamento);
- nei casi particolari, offrire un appoggio più sostanziale nell'allestimento dei progetti;
- intensificare gli scambi di informazioni e di esperienze tra le regioni;
- creare, in ogni regione, un fondo per il cofinanziamento dei progetti transfrontalieri - siano essi contemplati nell'ambito della IR2 o meno.

Occorre infine osservare, che i **rapporti tra i Cantoni** associati ad una stessa regione IR2 sono, in genere, amichevoli e fruttuosi.

¹ Bisogna segnalare una peculiarità del programma operativo Svizzera/Italia, secondo cui il carattere transfrontaliero dei progetti non costituisce un criterio imprescindibile anche se alcuni partner di questo programma (Regione Vallese/Valle d'Aosta) hanno convenuto di fare del carattere transfrontaliero dei progetti una condizione imperativa.

3. RAPPORTI TRA REGIONI INTERREG II, CON I CANTONI INTERNI E IN SENO ALLA CONFEDERAZIONE

La collaborazione tra attori svizzeri delle diverse regioni IR2 è positiva, ma forse insufficiente: essa avviene essenzialmente attraverso il gruppo di accompagnamento IR2 animato dall'UFSEL o soltanto di volta in volta. Mettere a profitto l'esperienza delle regioni più esperte in materia di cooperazione transfrontaliera comporterebbe rapporti più frequenti e sistematici tra gli attori svizzeri regionali.

I rapporti tra regioni IR2 e i cantoni interni sono estremamente limitati: questi ultimi sono associati raramente a progetti allestiti nel quadro dell'IR2.

Sebbene in casi eccezionali, alcuni tra loro preferirebbero che la Confederazione non partecipasse agli organi regionali, gli attori regionali apprezzano molto **i rapporti tra regioni IR2 e UFSEL**. Anche la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e le regioni raccoglie un largo consenso.

A livello di selezione dei progetti e per quanto concerne la valutazione della loro validità, l'UFSEL concede un ampio margine di manovra alle regioni: si limita infatti ad applicare qualche criterio formale, aderendo, per il resto, alla valutazione da parte delle regioni del contributo potenziale di questi progetti allo sviluppo regionale e alla politica d'integrazione - in base al principio secondo cui "ciò che va bene ai Cantoni, va bene anche alla Confederazione".

Per contro, **i rapporti tra gli attori federali** interessati dall'IR2 andrebbero rinforzati, in modo da sviluppare la coordinazione strategica a livello federale – cosa che comporta soprattutto la mobilitazione di risorse umane supplementari a questo livello. Sebbene la competenza dell'attuazione dell'IR2 spetti all'UFSEL, ciò non impedisce che, considerato il duplice obiettivo perseguito da questo programma, altre amministrazioni federali siano direttamente coinvolte – in particolare il Servizio d'informazione e di coordinamento per la cooperazione transfrontaliera (DDIP / DFAE)², nonché l'Ufficio federale dell'integrazione (DFAE + DFE)³.

Per quanto concerne **le raccomandazioni**, oltre alla necessità di sviluppare la coordinazione tra i servizi del DFE e quelli del DFAE, sarebbe auspicabile che l'UFSEL possa raddoppiare le risorse umane che destina all'attuazione dell'IR2, al fine di essere in grado di partecipare regolarmente agli organi regionali, di aiutare le regioni a sviluppare gli scambi tra di loro e di mobilitare i cantoni interni.

4. SINTESI E CONCLUSIONI

Prima fase dell'attuazione d'INTERREG II: un giudizio globalmente positivo

Fino ad oggi l'attuazione del decreto federale INTERREG II (DF IR2) procede nell'insieme in modo soddisfacente. Le poche difficoltà riscontrate vanno attribuite più che altro a malanni di gioventù: è assolutamente necessario un po' di tempo per avviare quei processi necessari ad un buon svolgimento delle attività relative a questo decreto, tanto più che il DF IR2 implica un dispositivo relativamente complesso, tenuto

² Direzione del diritto internazionale pubblico. Dipartimento federale degli affari esteri

³ Ufficio interdipartimentale: dipartimento federale degli affari esteri e dipartimento federale dell'economia.

conto delle peculiarità regionali e della necessità di integrare le pratiche influenzate dai partner tedeschi, austriaci, francesi, italiani e dell'UE.

Diversi da quelli contenuti nell'ordinanza federale IR2, i criteri adottati per la ripartizione dei crediti federali tra le cinque regioni svizzere, hanno dato buona prova. Più operativi dei criteri dell'ordinanza, i criteri applicati per ripartire la prima quota hanno soprattutto il vantaggio di raccogliere l'adesione di tutti gli attori regionali, per cui nessuna ragione superiore giustifica una loro modifica per la ripartizione della seconda quota.

Si deve sottolineare che i criteri e le modalità di ripartizione dei crediti federali riflettono sia la duplice prospettiva dell'IR2 – vale a dire coniugare obiettivi di politica regionale e obiettivi di politica d'integrazione – sia la suddivisione dei ruoli tra Cantoni e Confederazione. Al fine di rispettare una certa perequazione tra le regioni interessate (logica di politica regionale), l'UFSEL ha elaborato talune proposte di ripartizione; alle regioni viene affidato il compito di valutare il plus-valore transfrontaliero dei progetti che le regioni stesse selezionano, tenendo conto degli obiettivi di integrazione.

I ritardi della realizzazione del programma Svizzera / Italia, ritardi che non dipendono dalla volontà degli attori svizzeri, rendono difficile la valutazione della capacità delle quattro sottoregioni interessate ad utilizzare la totalità della loro parte nei due anni che mancano alla scadenza del termine fissato (fine 1999). E' essenzialmente per questa ragione che è stato necessario prevedere delle modalità di ripartizione di un eventuale saldo disponibile in estate o in autunno 1999.

In senso più ampio, è evidente che la cooperazione transfrontaliera richiede la partecipazione attiva di almeno due partner⁴; conseguentemente gli obiettivi dell'IR2, il grado di efficacia e la capacità nell'utilizzare i mezzi federali di ogni regione svizzera interessata, sono aspetti che dipendono sia dalla natura dei rapporti con i rispettivi partner che dalla durata di tali rapporti. Nelle regioni più "progredite", l'IR2 costituisce un apprezzato supplemento finanziario, che contribuisce in maniera significativa ad approfondire i rapporti transfrontalieri; mentre per le altre regioni, l'IR2 rappresenta un contributo decisivo per iniziare processi in un campo nuovo e per stimolare attività di cooperazione transfrontaliera embrionali, talvolta laboriose.

Questi due tipi di effetti sono ugualmente importanti e dovranno essere presi in considerazione al momento della valutazione finale dell'attuazione dell'IR2 - affinché tutti gli effetti di questo decreto federale possano essere messi in evidenza. E' opportuno infatti che le autorità a cui compete la decisione sulla partecipazione della Svizzera ad un eventuale INTERREG III dispongano di tutte le informazioni relative all'impatto dell'IR2 (sia in materia di politica regionale che in materia di politica d'integrazione), un impatto di carattere diverso per ciascuna regione interessata, a prescindere dal grado di sviluppo delle relazioni transfrontaliere di ognuna di esse.

⁴ E' necessario precisare che, nella probabile evenienza in cui si decida un INTERREG III, sarebbe auspicabile che il Canton Vallese possa partecipare (anche) ad un programma operativo tripartito Francia / Italia / Svizzera. Lo stesso vale per i Grigioni che potrebbero essere associati ad un eventuale futuro programma operativo tripartito Austria / Italia / Svizzera.

Coordinazione strategica e pratiche federaliste

Sebbene, come si è detto, la prima fase dell'attuazione del DF IR2 è globalmente positiva, occorre nondimeno formulare delle riserve. In particolare bisogna ancora cercare di migliorare l'aspetto riguardante l'orientamento strategico del programma INTERREG.

In effetti, la soddisfazione espressa dalla maggior parte degli attori interessati all'attuazione dell'IR2, si riferisce a procedure considerate adeguate, a progetti utili alla cooperazione transfrontaliera, all'attivazione di reti transfrontaliere di partner politico-amministrativi o persino pubblici-privati e a rapporti amichevoli tra attori ai diversi livelli statali a confronto; ma questa soddisfazione è senza dubbio legata anche all'assenza di obiettivi precisi – soprattutto in termini di integrazione – e dunque al deficit di criteri di apprezzamento in base ai quali valutare i risultati ottenuti.

Anche gli attori federali intervistati, sono dell'avviso che stabilire tali obiettivi, sul piano nazionale, presupporrebbe un miglior coordinamento strategico orizzontale, a livello dei servizi federali interessati. La riflessione strategica permetterebbe non solo di migliorare l'efficacia dell'IR2, ma anche di preparare un INTERREG III. Inoltre, essa potrebbe apportare dei vantaggi nel quadro delle riflessioni relative all'organizzazione del territorio effettuate attualmente dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT) unitamente all'UFSEL⁵.

Infine, sul piano dell'opportunità del programma INTERREG e nella misura in cui la UE continuerà a concedere agli stati membri aiuti finanziari per i suoi obiettivi, sarebbe opportuno che la Confederazione si comporti allo stesso modo nei confronti dei Cantoni. Tuttavia, anche se il fatto che la valutazione dell'efficacia dell'IR2 sia affidata ai Cantoni/regioni rientra nella prassi abituale nel nostro sistema politico federalista, ciò non toglie che questo riflette le difficoltà che la Confederazione incontra nell'articolare propri obiettivi strategici – che riguardano perlomeno tanto l'integrazione nazionale⁶ quanto la microintegrazione regionale e lo sviluppo economico delle regioni frontaliere.

La necessità di una politica d'integrazione cantonale e regionale per assicurare il successo d'INTERREG II

Dato che il programma INTERREG si sovrappone, perlomeno in Svizzera, ad altri strumenti di politica regionale (LIM, Regio +), la peculiarità è costituita dalla sua dimensione di politica d'integrazione. Ma affinché questo effetto integratore si concretizzi, a livello cantonale e regionale, occorre che un certo numero di condizioni siano adempiute:

- *Manifestare una volontà politica chiara.* Gli attori politici, in particolare a livello cantonale, hanno la responsabilità di dare *un senso* alle operazioni di cooperazione regionale transfrontaliera rendendole intelligibili. Un impegno vigoroso da parte di questi attori politici può tradursi in diversi interventi, sia in occasione di dibattiti parlamentari, sia durante sedute informative ai promotori di progetti, sia al momento di stabilire le priorità in materia di preventivo, sia in occasione di manifestazioni pubbliche, ecc.

⁵ Cf. Conferenza della Confederazione sull'organizzazione del territorio (COT), che associa l'UFPT e l'UFSEL e si occupa della cooperazione transfrontaliera o transnazionale europea nell'ambito dell'organizzazione del territorio.

- *Privilegiare una logica di programma, piuttosto che una logica di progetti.* E' opportuno infatti, prestando attenzione all'efficacia e alla coerenza, impegnarsi a mettere in risalto quei progetti che potrebbero contribuire agli obiettivi strategici contenuti nei programmi operativi, piuttosto che definire o modificare gli obiettivi strategici in funzione della comparsa di una serie di progetti più o meno disparati.
- *Cercare dei progetti «a cascata».* Per ampliare maggiormente gli effetti del programma sotto l'aspetto della microintegrazione transfrontaliera, la scelta dei progetti per l'IR2 dovrebbe tener conto, per quanto possibile, del numero dei partner che vi partecipano e anche degli effetti di trascinamento che tali progetti possono creare.
- *Sviluppare la coordinazione tra obiettivi INTERREG e politiche settoriali.* L'attenzione prestata alla coerenza e all'efficacia dei progetti implica anche un buon inserimento delle linee direttive e delle misure prioritarie dei programmi operativi nei rispettivi obiettivi settoriali cantonali e regionali, di modo che queste linee e queste misure possano essere durature e possano beneficiare di una massa critica sufficiente. Poiché, di regola, i programmi operativi devono essere elaborati insieme alle autorità competenti da una parte e dall'altra della frontiera, una buona collaborazione tra obiettivi INTERREG e obiettivi settoriali cantonali costituirebbe pure il riflesso di un equilibrio transfrontaliero tra le politiche settoriali che, sebbene concepite in ambiti nazionali diversi, riguardano un'unica regione transfrontaliera.
- *Favorire una logica della domanda piuttosto che una logica dell'offerta.* Affinché emergano progetti in linea con gli obiettivi regionali transfrontalieri e adeguati ai bisogni reali della regione interessata e non progetti alibi né progetti che potrebbero fare a meno del contributo dell'INTERREG, è necessario adoperarsi per:
 - *aiutare attivamente i promotori di progetti ad allestire la loro documentazione*, in modo che non si scoraggino per la complessità tipica di ogni operazione che si inserisce in un duplice (persino triplice) quadro giuridico, istituzionale, economico e politico;
 - *uscire dalla cerchia degli "addetti ai lavori"*, ossia sforzarsi di coinvolgere attori per i quali la cooperazione transfrontaliera è ancora qualcosa di sconosciuto.
- *Ricerca attivamente la partecipazione di attori privati.* Poiché il dispositivo INTERREG implica contatti intensi tra autorità al di qua e al di là della frontiera (per elaborare il programma operativo e per farsi carico, in seguito, della sua realizzazione, ecc.), i rapporti tra attori istituzionali sono i primi ad essere promossi da questo programma. Ma se si vuole ottenere un effetto integratore per tutta la popolazione, si dovrebbe cercare la partecipazione di un numero di attori privati il più possibile elevato.
- *Sviluppare una politica attiva d'informazione* in materia di cooperazione regionale transfrontaliera. Questa politica deve avere carattere duraturo e soprattutto deve far emergere i problemi concreti, le realizzazioni e i vantaggi delle regioni transfrontaliere: IR2 è un mezzo e non un fine della cooperazione regionale transfrontaliera. Questo programma costituisce un importante impulso per lo sviluppo della cooperazione, ma non avrà un impatto significativo e duraturo se non sarà inserito in un contesto più ampio di azioni e di strategie, contribuendo a limitare gli effetti negativi delle frontiere e approfittando dei vantaggi che anche una situazione frontaliere può offrire.

ALLEGATO: CARTA DELLE REGIONI INTERREG II ALLE QUALI LA SVIZZERA E' ASSOCIATA

