



Staatssekretariat für Wirtschaft  
Secrétariat d'Etat à l'économie  
Segretariato di Stato dell'economia  
State Secretariat for Economic Affairs



Bundesamt für Raumentwicklung  
Office fédéral du développement territorial  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
Federal Office for Spatial Development

# VALUTAZIONE INTERMEDIA DI INTERREG III RIASSUNTO

Zurigo, 23 Dicembre 2003

Thomas von Stokar, Sarah Menegale,  
Myriam Steinemann, Stephan Hammer

INTERREG III-RIASSUNTO.DOC

inFRAS

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20  
POSTFACH  
CH-8039 ZÜRICH  
t +41 1 205 95 95  
f +41 1 205 95 99  
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45  
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH



## **PREFAZIONE**

Il Segretariato di Stato dell'economia (seco) e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) hanno commissionato nel dicembre 2002 una valutazione intermedia di INTERREG III. Essa è stata eseguita dall'ufficio di ricerca e consulenza INFRAS. Si è trattato, innanzitutto, di esaminare le prospettive finanziarie per gli anni rimanenti del programma, tenendo conto, in particolare, della disponibilità di una riserva di 6,5 milioni di franchi. In secondo luogo, sono state analizzate le strutture d'esecuzione nonché i punti forti e i punti deboli delle misure d'accompagnamento finalizzate all'esecuzione del programma. Un'analisi dei risultati di Interreg è risultata invece ancora prematura.

La valutazione intermedia mostra che soprattutto nelle regioni con una lunga tradizione di cooperazione transfrontaliera il pilastro centrale del programma è rappresentato dalla sezione IIIA, ovvero dal proseguimento d'INTERREG nella sua forma originaria. In queste regioni, ma anche in altre nelle quali questa forma di cooperazione è stata lanciata solo negli anni Novanta, Interreg IIIA continua ad impartire nuovi impulsi che intensificano e rafforzano la cooperazione.

Per quanto riguarda la sezione IIIB, il programma può ora dirsi ben avviato dopo le difficoltà iniziali determinate dall'assenza di strutture di cooperazione consolidate. Essa si sta in effetti affermando con progetti concreti.

È invece ancora in fasce il neonato della famiglia INTERREG, ovvero il programma IIIC. Questo programma che ha tardato a concretarsi sia nell'UE che in Svizzera e che persegue la promozione della cooperazione interregionale rappresenta per le regioni svizzere una variante strategica interessante.

Dalla valutazione intermedia è emerso che la partecipazione svizzera all'iniziativa INTERREG III raccoglie un'eco estremamente positiva. Complessivamente, vi è grande soddisfazione per l'evoluzione del programma negli ultimi tre anni. Tuttavia, l'ottimo lavoro di INFRAS ha evidenziato la possibilità di migliorare ulteriormente le prestazioni di INTERREG apportando alcune correzioni alla seconda metà del programma. Spetta ora al seco e all'ARE adottare le misure necessarie. Ringraziamo sin d'ora i Cantoni e le regioni del sostegno che ci garantiranno anche nello svolgimento di questo compito.

Il gruppo INTERREG del seco e dell'ARE, Berna 15 dicembre 2003

## **SINTESI**

### **PUNTO DELLA SITUAZIONE E OBIETTIVO**

In applicazione di un decreto federale, la Confederazione partecipa con 39 milioni di franchi all'iniziativa europea Interreg III intesa a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale per il periodo 2000-2006. Essa prosegue così il suo impegno a favore del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, avviato con il programma Interreg IIA. Nuovi nell'ambito del programma Interreg III sono i contributi alla cooperazione transnazionale (sezione III B) e alla cooperazione interregionale (III C). Con il suo impegno, il Consiglio federale intende contribuire al rafforzamento della cooperazione transeuropea, all'incremento della competitività delle regioni e ad un migliore coordinamento della politica d'assetto del territorio a livello svizzero ed europeo. Gli obiettivi prioritari per la Svizzera sono dunque obiettivi di politica d'integrazione, di politica regionale e di politica d'assetto del territorio. L'iniziativa deve, in primo luogo, rafforzare le relazioni fra le regioni europee e i Cantoni svizzeri e far sì che i Cantoni e le regioni elvetiche riconoscano alla collaborazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale un'importanza maggiore. In secondo luogo, Interreg III deve contribuire a promuovere la competitività e lo sviluppo sostenibile delle regioni nonché a conservare la qualità di vita delle aree rurali. Infine, Interreg si prefigge di consolidare il nesso fra lo Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SSSC) e le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero.

La presente valutazione intermedia è stata elaborata fra il dicembre 2002 e il dicembre 2003 per conto del seco, collaborando sia con il seco stesso, sia con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e il gruppo d'accompagnamento Interreg. Il suo obiettivo primario è quello di indicare alla Svizzera cosa si può migliorare nella seconda parte del programma Interreg III e anche in eventuali programmi successivi. In particolare si tratta di valutare le prospettive finanziarie, i dispositivi messi a punto per l'esecuzione e la loro applicazione in Svizzera nonché di procedere, nei limiti del possibile, ad una valutazione sommaria dei primi risultati. A ciò si aggiunge la valutazione degli effetti su Interreg delle più recenti evoluzioni in materia di politica regionale e di politica d'assetto del territorio in Svizzera.

Per realizzare questa valutazione intermedia è stato necessario analizzare documenti del programma Interreg, raccogliere dati relativi ai progetti e al loro finanziamento, intervistare oltre 50 partecipanti al programma Interreg in Svizzera e all'estero.

## STATO DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA IN SVIZZERA

La Svizzera partecipa a progetti di tutte e tre le sezioni del programma (IIIA, IIIB e IIIC). La responsabilità per l'attuazione d'Interreg III a livello federale, spetta al seco, competente per la sezione A e C, e l'ARE preposto alla sezione C. L'esecuzione della sezione A spetta innanzitutto ai Cantoni, mentre per l'esecuzione delle sezioni B e C è responsabile la Confederazione.

La maggior parte dei mezzi finanziari sono assorbiti dalla sezione IIIA (cooperazione transfrontaliera), per la quale la Confederazione fornisce 22,5 dei 39 milioni di franchi disponibili. Da parte svizzera tutti i Cantoni frontalieri partecipano al programma, ognuno nella propria regione. A fine luglio 2003, il 77% dei mezzi finanziari messi a disposizione dalla Confederazione per Interreg erano stati utilizzati; ciò sta ad indicare un tasso d'utilizzo di ben due volte superiore a quello registrato nell'UE (37%). Nelle quattro regioni del programma Interreg IIIA ovvero Reno alpino-Lago di Costanza-Alto Reno, Reno superiore centro sud, Francia/Svizzera, Italia/Svizzera, sono stati autorizzati 244 progetti per un importo complessivo di 183 milioni di franchi.

Per la cooperazione transnazionale (IIIB) la Confederazione mette a disposizione 4,3 milioni di franchi. Questa cooperazione, a differenza di quella transfrontaliera (IIIA), è aperta a tutti i Cantoni svizzeri, dunque anche a quelli della Svizzera interna. La Svizzera partecipa a progetti nelle regioni di programma Spazio alpino, Europa nord-occidentale, Mediterraneo occidentale. Lanciata quale nuova sezione del programma, Interreg IIIB ha richiesto una fase di rodaggio. Nel corso del 2003, essa ha guadagnato terreno ed ora incontra anche nei Cantoni della Svizzera interna un favore crescente. Lo dimostra il fatto che a fine luglio 2003 anche per la sezione IIIB l'84% dei mezzi Interreg della Confederazione risultava utilizzato.

La sezione IIIC, imperniata sulla cooperazione interregionale, ovvero sulla cooperazione fra regioni non confinanti, ha avuto inizio dopo le altre. Dal luglio 2003 la Svizzera partecipa definitivamente a due progetti. Nel corso del mese di gennaio 2004 si provvederà alla scelta di altri progetti. Per questa sezione del programma, la Svizzera mette a disposizione 1,7 milioni di franchi che a fine luglio 2003 risultavano utilizzati nella misura del 15%.

Complessivamente, tenuto conto dei mezzi messi a disposizione dalla Confederazione, la partecipazione svizzera a Interreg III può considerarsi estremamente positiva. Tuttavia, il tasso d'utilizzo di tali mezzi, superiore per tutti i programmi a quello registrato nell'UE, potrebbe creare problemi a medio termine. In effetti, non disponendo di alcun contributo o

solo di contributi minimi, i partner svizzeri rischiano di non poter più partecipare a nuovi progetti.

Poiché, nella primavera del 2003, in alcune regioni del programma IIIA i mezzi finanziari risultavano praticamente esauriti, il seco, d'intesa con l'ARE, il gruppo d'accompagnamento Interreg e i Cantoni, ha liberato una parte della riserva di 6,5 milioni di franchi. Così, alcune regioni hanno già ricevuto una prima parte pari al 50% dell'importo della riserva loro assegnato. La chiave di ripartizione originale fra le varie sezioni e le regioni del programma è stata mantenuta. Entro la fine del 2004/inizio del 2005 sarà presa una decisione definitiva in merito alla destinazione dell'intera riserva.

## APPREZZAMENTO

### **Interreg III contribuisce in modo decisivo alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale.**

La partecipazione della Svizzera a Interreg III risponde agli obiettivi dichiarati della Confederazione in materia di politica d'integrazione, di politica regionale e di politica di ordinamento del territorio. Per la maggior parte degli operatori l'obiettivo prioritario è indubbiamente quello dell'integrazione. In tal senso Interreg fornisce un contributo importante al rafforzamento e al consolidamento della cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Non è invece ancora possibile valutare il suo apporto alla cooperazione interregionale. Gli obiettivi di politica regionale e di politica d'assetto del territorio sono visti come di minore importanza. Malgrado ciò, Interreg s'inserisce in modo coerente nella politica regionale e d'assetto del territorio della Confederazione. Tuttavia, visti i limitati mezzi finanziari, è difficile constatarne gli effetti sulla politica regionale.

Una maggiore focalizzazione di Interreg IIIA sulla nuova politica regionale, così come è proposta dal seco, sarebbe pensabile. Tuttavia, essa implicherebbe anche una focalizzazione tematica sulla questione della competitività oltre che una focalizzazione territoriale sulle zone rurali. Questa nuova definizione delle priorità da parte svizzera sarebbe difficilmente vista di buon occhio dai Cantoni e dalle regioni vicine. Inoltre, sminuirebbe l'importanza degli obiettivi della politica d'integrazione che fino ad oggi sono stati sempre in primo piano.

Il contributo di Interreg agli obiettivi della politica d'assetto del territorio può essere difficilmente valutato vista la vita ancora breve della sezione IIIB incentrata per l'appunto su questioni di ordinamento del territorio.

### **Interreg III si è ormai affermato**

In Svizzera il programma è ormai ben avviato e grazie alle sezioni IIIB e IIIC consente ora anche ai Cantoni della Svizzera interna di parteciparvi. Rispetto a Interreg II inoltre la collaborazione è più intensa e si svolge ad un livello più elevato.

La sezione IIIA può fare capo a reti consolidate e ad operatori sperimentati, il che ha accelerato la realizzazione dei progetti. Lo sviluppo della sezione IIIB ha invece richiesto del tempo non potendosi basare su strutture di cooperazione preesistenti. Nel frattempo però numerosi progetti a partecipazione svizzera sono stati approvati. L'ARE non è invece riuscita a concretizzare i cosiddetti progetti strategici che sarebbero importanti per la messa in atto dello Schema di sviluppo dello spazio comunitario.

La sezione Interreg IIIC è stata avviata più tardi e deve innanzitutto farsi conoscere. Ad ogni modo, vista la limitatezza dei mezzi disponibili e l'importanza dell'investimento occorrente per mettere a punto le necessarie strutture, non è ancora chiaro quale sarà il contributo supplementare di questo programma aperto anche ai Cantoni non frontalieri. La maggior parte degli interessati giudica la collaborazione con i paesi partner e con l'UE estremamente positiva.

### **Complessivamente, Interreg III è attuato in modo coerente ed efficace.**

L'attuazione del programma Interreg III può essere giudicata sostanzialmente positiva. In particolare la collaborazione fra i Cantoni, gli organi regionali di coordinamento e la Confederazione si dimostra snella, efficace e mirata.

La nuova ripartizione delle competenze per Interreg III fra il seco e l'ARE ha comportato una struttura esecutiva un po' più complessa. La divisione dei compiti e le modalità di cooperazione sono risultate a volte poco chiare o troppo complicate. Questi problemi, comunque non sostanziali, sono stati nel frattempo riconosciuti da entrambi gli uffici federali ed in parte anche risolti.

Il fatto che la Svizzera non sia membro dell'UE implica strutture esecutive separate e, per le segreterie dei programmi e per i responsabili dei progetti, procedure un po' più complesse e costi più elevati. Tutte le parti, tuttavia, sottolineano che i maggiori oneri legati alle strutture esecutive messe a punto dalla Svizzera sono poca cosa rispetto a quelli generati dalle strutture dell'UE complesse e fortemente criticate.

Dal punto di vista dei paesi limitrofi, sarebbe auspicabile se il finanziamento dei progetti potesse fare capo ad una cassa comune UE/CH.

### **Buon coordinamento verticale fra i promotori e i responsabili dei progetti.**

Tra Confederazione, Cantoni, organi regionali di coordinamento e responsabili di progetto la cooperazione e il coordinamento funzionano benissimo.

In merito alla decentralizzazione della sezione IIIA di Interreg, alcuni Cantoni ritengono ancora necessari alcuni miglioramenti nel campo della cooperazione fra Confederazione e Cantoni. La maggiore autonomia dei Cantoni rispetto a Interreg II nell'applicazione del programma non corrisponde apparentemente ancora a quanto alcuni Cantoni si attendono dalla ripartizione dei compiti. Per il fatto di sedere in seno agli organi di direzione, la Confederazione esercita, a loro avviso, un'influenza troppo importante, diretta o indiretta, sulla scelta e sul contenuto dei progetti.

Il sostegno ai responsabili di progetto da parte degli organi regionali di coordinamento (IIIA) e della Confederazione (ARE) è giudicato globalmente positivo. I promotori dei progetti della sezione B si sono detti molto soddisfatti del sostegno operativo fornito dall'ARE. È invece ancora lacunosa l'informazione dei Cantoni in merito alla sezione IIIC.

### **Mancanza di chiarezza nel controlling**

Le esigenze della Confederazione in materia di controlling non sono chiaramente definite. Ne consegue che per alcuni organi di coordinamento regionale non è chiaro in che forma i dati raccolti devono essere inoltrati alla Confederazione. Questo spiega il perché della presentazione di rapporti annuali non uniformi.

### **È necessario un più intenso lavoro di informazione e di comunicazione**

Solo una piccola parte della popolazione è a conoscenza del programma Interreg. Le misure nazionali d'accompagnamento nei settori della comunicazione e dell'informazione si rivolgono innanzitutto ai partecipanti nonché ai potenziali promotori dei progetti Interreg. Il sito Internet, principale strumento di comunicazione, è giudicato utile, ben strutturato e in grado di offrire una buona visione d'insieme del programma Interreg. Però, esso non è particolarmente adatto all'informazione del vasto pubblico. Il livello di sviluppo delle misure regionali d'accompagnamento si presenta alquanto eterogeneo. Appuntamenti informativi sono stati organizzati nelle varie regioni soprattutto nella fase iniziale di Interreg III A. Successivamente, visto il quasi esaurimento dei mezzi finanziari e la conseguente difficoltà di autorizzare nuovi progetti, le iniziative d'informazione all'attenzione del vasto pubblico sono andate diminuendo. Per il seco, l'obiettivo del lavoro d'informazione non è solo

lanciare nuovi progetti bensì anche accrescere le conoscenze in materia di Interreg e aumentare così la notorietà del programma.

### **Prospettive finanziarie**

L'UE offre alle regioni limitrofe un sostegno finanziario notevolmente superiore a quello della Confederazione. Tenuto conto che la Svizzera partecipa intensamente ai programmi Interreg pur disponendo di risorse finanziarie limitate, il rischio è che dette risorse siano presto esaurite e che divenga impossibile finanziare nuovi progetti (pressione della regola "N+2" in vigore nell'UE). La soluzione potrebbe essere data da un aumento dei contributi da parte dei Cantoni o – cosa più probabile – da una partecipazione non più sostanziale della Svizzera a nuovi progetti nell'ambito della seconda fase d'INTERREG IIIA. Un'evoluzione di questo tipo ostacolerebbe però la partecipazione dei partner svizzeri ai progetti e metterebbe chiaramente in discussione l'obiettivo stesso dei programmi Francia-Svizzera e Italia-Svizzera per i quali la partecipazione svizzera è indispensabile. La Confederazione potrebbe prendere in considerazione di partecipare a progetti comuni solo con contributi simbolici affinché i paesi vicini sfruttino a fondo i mezzi finanziari messi a disposizione dall'UE, con la conseguenza, tuttavia, che questi progetti non avrebbero più molto a che vedere con l'obiettivo del programma Interreg. Allo stesso modo i mezzi finanziari per la seconda fase del programma IIIB non saranno sufficienti. Mentre per il programma IIIC i crediti verranno consumati meno rapidamente.

### **Ancora scarsa la partecipazione a Interreg III degli operatori privati. Soggetta ad alcune critiche la prassi in materia di autorizzazione.**

Già nella valutazione d'Interreg II da parte della Confederazione fu criticato il fatto che Interreg si concentrasse soprattutto sulle amministrazioni pubbliche e sulle istituzioni vicine ad esse. Anche Interreg III non è riuscito a coinvolgere il settore privato per il quale le lungaggini burocratiche e gli esigui contributi finanziari rappresentano ostacoli troppo grandi.

I progetti approvati nel contesto di Interreg IIIA coprono un ampio spettro tematico con punti di gravità nelle singole regioni. Questa diversità tematica è soggetta a qualche critica; converrebbe in effetti porre l'accento dei programmi operativi su alcuni temi specifici.

Nel quadro della valutazione intermedia non è stato possibile fare alcun apprezzamento dei progetti. Alcuni interlocutori hanno giudicato insufficiente la qualità dei progetti e la

procedura di selezione: è criticato in particolare il fatto che le priorità non siano sufficientemente definite e che la procedura di selezione non sia del tutto trasparente. Il rapido esaurimento dei fondi da parte svizzera potrebbe rivelarsi un inconveniente nel senso che, guardando al programma nel suo insieme, potrebbe risultare che non sono stati scelti i progetti qualitativamente migliori. Semmai sarebbe stato più opportuno, per la Svizzera, insistere in sede di approvazione dei progetti per una procedura che privilegiasse i progetti di elevata qualità. In questo modo però si sarebbe fatto lo sgambetto agli Stati vicini che avrebbero corso il rischio di non poter sfruttare appieno i mezzi finanziari previsti (regola N+2).

### **Interreg III approfondisce e rafforza la cooperazione transfrontaliera e transnazionale**

Riguardo agli effetti del programma, per il momento è possibile fornire unicamente un giudizio sommario e molto generale. Vi sono tuttavia buone ragioni per ritenere che Interreg III porti ad un approfondimento e rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Molti progetti offrono la base per proseguire e ampliare la cooperazione fra i partner, tant'è che tutta una serie di progetti verrà verosimilmente portata avanti anche dopo la conclusione del programma. Senza i contributi della Confederazione, la partecipazione svizzera sarebbe limitata a pochi singoli progetti di cooperazione. Appare quindi evidente che i contributi della Confederazione fungono da vero e proprio catalizzatore incitando i Cantoni a partecipare molto più attivamente di quanto farebbero senza detti contributi. Al momento della valutazione intermedia i tempi risultavano ancora prematuri per poter fare dichiarazioni di questo tipo anche in materia di cooperazione interregionale (III C).

## **RACCOMANDAZIONI**

In vista della seconda fase del programma Interreg III e di un eventuale programma successivo si possono fare, sulla base della valutazione intermedia, le seguenti raccomandazioni:

- › Visti l'importante ruolo del contributo federale quale incentivo per finanziamenti supplementari nelle regioni, il sostegno molto più importante che l'UE accorda a Interreg e il rapido esaurimento dei fondi da parte svizzera, un contributo federale più sostanziale sarebbe giustificato per INTERREG IV.

- › Considerato l'elevato tasso d'utilizzo dei mezzi finanziari in Svizzera, occorrerebbe cercare per la seconda metà del programma strategie di finanziamento ottimali e fonti di finanziamento alternative nei Cantoni e nelle regioni.
- › Ora non vi è alcuna necessità di ridistribuire, fra sezioni e programmi, i mezzi finanziari provenienti dalla riserva.
- › Tra le misure d'accompagnamento nazionali e regionali, la comunicazione dovrebbe mirare a coinvolgere una cerchia più ampia di operatori e soprattutto di istituzioni private. Visto poi che il programma è ancora poco conosciuto dal vasto pubblico sarebbe bene colmare questa lacuna informandolo in merito ad alcuni progetti scelti. A tal fine sarebbe auspicabile un'azione congiunta della Confederazione, dei Cantoni e degli organi regionali di coordinamento.
- › Per quanto riguarda l'esecuzione del programma si tratta di colmare le lacune constatate (se non si è ancora provveduto), ovverosia:
  - › *Collaborazione* più stretta fra l'ARE e il seco;
  - › *Definizione* più chiara della divisione delle competenze e dei compiti fra Confederazione e Cantoni;
  - › *Istruzioni* chiare ed unitarie da parte della Confederazione in materia di controlling o *integrazione* del controlling nel programma;
  - › *Centralizzazione* migliore della documentazione relativa ai progetti (ad es. elenco dei progetti);
  - › *Verifica* della strategia delle misure d'accompagnamento ponendo l'accento, da un lato, sui bisogni dei promotori dei progetti e, dall'altro, sull'informazione mirata di un pubblico più vasto sulla base di esempi concreti di progetto;
  - › *Definizione* chiara dei contributi finanziari della Confederazione e delle esigenze nei confronti dei Cantoni affinché le varie regioni di programma ricevano un trattamento il più possibilmente equo;
  - › *Iscrizione* esplicita, nel bilancio dei Cantoni, delle spese previste per Interreg.
- › In linea di principio, può essere giudizioso destinare i contributi federali a Interreg IIIA tenendo maggiormente conto degli obiettivi della nuova politica regionale. Tuttavia per INTERREG IV una rigorosa delimitazione tematica e territoriale conformemente ai criteri di promovimento della nuova politica regionale sarebbe difficilmente accettabile sul piano politico e altrettanto difficile da concretizzare. Sarebbe però possibile considerare approcci alternativi in grado di produrre forti sinergie, attraverso, ad esempio, la collaborazione fra

Confederazione e regioni per l'elaborazione dei programmi operativi o l'applicazione di tassi differenziati per i contributi della Confederazione.

- › Per quanto riguarda la sezione III C, l'ARE non ha ancora lanciato i cosiddetti progetti strategici. Considerato che questa sezione non è ancora molto conosciuta ed è alquanto complessa, gli appuntamenti informativi proposti, riguardanti i vari progetti, assumono notevole importanza.
- › Per quanto riguarda la sezione C, infine, l'intensificazione dell'informazione ed un sostegno più attivo da parte del seco sono estremamente importanti poiché si tratta di una sezione nuova, quasi sconosciuta e dotata solo di pochi mezzi.