

Management Summary

"Valutazione della partecipazione svizzera ai programmi della CTE nell'ambito della NPR"

Situazione iniziale e questioni di fondo

La Svizzera partecipa dal 1992, e quindi già dal primo periodo di sostegno, ai programmi della Cooperazione territoriale europea (CTE). Grazie ai programmi di promozione INTERREG, l'Unione Europea sostiene progetti regionali, rispettivamente transfrontalieri, per incentivare lo sviluppo e l'integrazione delle regioni, a prescindere dalle frontiere geografiche. La partecipazione svizzera, finanziata da contributi svizzeri, è stata decisa soprattutto per stimolare positivamente lo sviluppo dei cantoni di frontiera attraverso progetti di cooperazione con le loro regioni vicine europee. Inizialmente la partecipazione svizzera prevedeva esclusivamente determinati progetti, dal 1995 invece, viene sostenuta dalla Confederazione per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento. Le esperienze ricavate dalla partecipazione programmatica nei precedenti periodi di promozione sono state considerate di grande rilievo e le relative valutazioni hanno sempre tracciato un quadro prevalentemente positivo. Tuttavia, i precedenti periodi di sostegno sono sempre stati caratterizzati da differenti modelli organizzativi.

Tenendo conto delle nuove circostanze e dei nuovi paradigmi politici – come la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) – e per garantire il sostegno svizzero – tramite la Confederazione – ai programmi INTERREG, la partecipazione è stata inserita nel 2008 nella Nuova politica regionale (NPR), che è di competenza della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). In questo modo sono cambiate le condizioni di finanziamento per l'utilizzo dei fondi federali INTERREG. Se in un primo tempo INTERREG mirava principalmente alla politica di cooperazione, è ora invece determinante l'orientamento verso la crescita della NPR. La NPR ha come obiettivo la promozione delle regioni montane, delle aree rurali e delle regioni di frontiera come centri economici e si concentra sulla creazione di un valore aggiunto, sull'imprenditorialità e sulla capacità di innovazione.

Grazie all'integrazione della partecipazione svizzera a INTERREG nella NPR viene reso possibile non solo uno sviluppo economico delle regioni all'interno della Svizzera, ma anche oltre i confini nazionali, tenendo conto degli spazi funzionali di interazione. Non bisogna tuttavia dimenticare che i programmi INTERREG fanno parte di una cooperazione con gli stati europei limitrofi e sottostanno di conseguenza a determinate condizioni di collaborazione transfrontaliera (Cfr. Art. 6, paragrafo 4 della Legge federale sulla politica regionale) di cui bisogna tener conto nell'attuazione della NPR.

La seguente valutazione, richiesta dalla Legge federale sulla politica regionale e parte integrativa della strategia per il prossimo periodo di promozione della NPR 2016+, si occupa delle parti della NPR relative alla partecipazione ai programmi di CTE. Queste includono la partecipazione di 20 Cantoni ai quattro programmi transfrontalieri INTERREG IV A: Reno alpino-Lago di Costanza-Alto Reno, Francia-Svizzera con i due programmi secondari Bacino del Lemano e Arco del Giura, Italia-Svizzera e Reno superiore. Include anche la partecipazione ai due programmi transnazionali INTERREG IV B (North West Europe e Alpine Space), nonché la partecipazione al programma interregionale INTERREG IV C, all'URBACT (progetti di cooperazione per problemi urbani), ESPON (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo) e INTERACT (programma di accompagnamento per lo scambio di esperienze e conoscenze).

La valutazione considera questi programmi come parte integrale della NPR per quanto riguarda il contenuto dei loro progetti, delle loro attività e dei loro effetti, ma anche per quanto riguarda l'organizzazione dei loro processi di attuazione, delle loro strutture e delle finanze. Rappresenta quindi una visione generale della NPR e non valuta i programmi particolari. La valutazione è composta da due parti: una parte dedicata al bilancio, che comprende un'analisi degli effetti e dell'attuazione dei

programmi, e una parte anticipatoria che, sulla base del bilancio, formula delle raccomandazioni per la futura strutturazione della partecipazione svizzera alla CTE.

Bilancio: analisi degli effetti e dell'attuazione

Nonostante l'integrazione di INTERREG nella NPR, l'attuazione dei programmi continua a mostrare due sistemi che seguono una loro razionalità e dei loro meccanismi. INTERREG si basa su delle strutture ben consolidate e che sono cresciute negli ultimi 20 anni. Per quanto riguarda invece la NPR si sono dovute creare in parte delle nuove strutture e il sistema si è dovuto innanzitutto consolidare. Anche i Cantoni e le regioni hanno collegato INTERREG e la NPR a obiettivi diversi e quindi anche ad altre aspettative. Il coordinamento tra i due sistemi si è soffermato principalmente su un livello formale, in alcuni casi anche solo sull'aspetto redazionale, ed è avvenuto esclusivamente per delle questioni operative. In questo modo è stato garantito un metodo di approccio coerente. A livello strategico, invece, è mancata in gran parte l'interazione. Di conseguenza le potenziali sinergie per uno sviluppo coerente della regione, da un livello regionale a un livello transfrontaliero, non sono state sfruttate attivamente e non si sono cercati esplicitamente dei sostegni reciproci. Inoltre le difficoltà legate alla comunicazione verticale (SECO-Cantoni) non hanno contribuito a favorire la fusione concreta dei due sistemi. Bisogna tuttavia considerare che un periodo di cinque anni non è sufficiente per ottenere una fusione efficace tra due sistemi diversi.

L'**Output** ha mostrato che negli ultimi anni c'è stata una buona applicazione da parte svizzera della partecipazione alla CTE. In relazione alla NPR, il tasso d'utilizzazione dei fondi è il più alto (se confrontato con la NPR cantonale e intercantonale). Si sono riscontrate delle difficoltà soltanto per INTERREG IV B-NWE, INTERREG IV-C e per URBACT. Il potenziale dei progetti INTERREG è sempre ancora alto, anche perché oltre agli interessi orientati alla crescita della NPR, sono stati considerati anche gli ulteriori obiettivi dei programmi INTERREG: da INTERREG IV-A tramite la flessibilità dei mezzi equivalenti cantonali, da INTERREG IV-B tramite una libertà d'azione tematica più larga, perché i loro progetti sono creati ampi e si riferiscono soprattutto alla coordinazione. Quindi, INTERREG IV-B è integrato nella componente strategica 2 della NPR. Tuttavia diversi rappresentanti dei programmi hanno affermato che i partner svizzeri non sono più in grado di coprire in modo esauriente tutti i campi tematici ritenuti rilevanti dai singoli programmi per la relativa zona programmatica.

Il **contributo economico regionale** dei progetti INTERREG varia a seconda dei programmi. I loro effetti a catena possono dimostrare un contributo fondamentale agli obiettivi della NPR, dimostrando principalmente effetti diretti su fattori economici e di conseguenza effetti indiretti sulla competitività regionale: includono in particolare il miglioramento delle condizioni quadro regionali (rapporto di fiducia), la riduzione di disparità regionali, lo sfruttamento diretto dei vantaggi della regione (dettati dalla regione limitrofa), così come la gestione di questioni di fondo comuni. In questo modo riescono a incrementare l'attrattività economica della regione e apportare un contributo (indiretto) alla competitività economica regionale. Effetti di carattere quantitativo sull'economia regionale (produzione di un valore aggiunto regionale, posti di lavoro ecc.) sono raramente classificabili come dirette conseguenze di un concreto progetto INTERREG, ma questi effetti, indiretti e a lungo termine, si presentano come Impact e sono influenzati da ulteriori fattori. Sono comparabili, in grandi linee, con la catena degli effetti dei progetti cantonali della NPR. In questo modo i progetti INTERREG apportano un contributo importante allo sfruttamento delle potenzialità delle regioni di frontiera, in particolare negli spazi funzionali d'interazione (Basilea, Ginevra, Alto Reno ecc.) che si estendono oltre i confini nazionali svizzeri, e offrire così impulsi di crescita economica, proprio come voluto dalla NPR.

Considerando la realizzazione dei progetti INTERREG, nell'ambito della NPR, va notato che la tematica legata allo squilibrio finanziario tra i contributi federali e i contributi per la promozione dei partner europei – provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – è stata oggetto di accese discussioni, che via via sono cresciute di importanza, con la Commissione europea. I partner svizzeri dispongono di meno denaro – nonostante la partecipazione finanziaria dei Cantoni – dei loro partner

europei e inoltre non possono usufruire di questi contributi in modo abbastanza flessibile (come invece vale per i partner europei), poiché sono legati all'obiettivo della NPR. Anche le divergenze temporali tra i periodi di sostegno svizzeri e quelli dell'UE rappresentano delle difficoltà e si ripercuotono sull'attuale fase di nuova programmazione di INTERREG sotto forma di incognite nella pianificazione, legate soprattutto ai contenuti concreti della NPR dopo il 2016. I problemi, invece, causati da un diverso calendario erano assolutamente gestibili durante questo periodo dei programmi INTERREG e consistevano perlopiù in lavori burocratici supplementari (redazioni di rapporti, collaborazione a nuovi programmi d'attuazione della NPR ecc.).

Riassumendo si può affermare che le difficoltà dell'interazione INTERREG-NPR sono da un lato legate alla diversa ampiezza dei campi tematici, dall'altro lato, invece, sono da ricercare nelle diversità delle rispettive modalità d'attuazione.

Punti di partenza per un ulteriore sviluppo

L'obiettivo delle riforme a cui si aspira è quello di ottimizzare i processi difficoltosi menzionati (diversa ampiezza dei campi tematici e calendario diverso, fusione incompleta tra INTERREG e la NPR ecc.), ma anche quello di mantenere i vantaggi derivati dall'integrazione (senso di responsabilità cantonale, orientarsi verso gli effetti ecc.). In questo modo si dovrebbero creare, rispettivamente migliorare, i presupposti perché la NPR abbia ancora meglio gli effetti desiderati negli spazi funzionali transfrontalieri caratterizzati dalle loro condizioni specifiche.

La valutazione analizza tre diverse varianti per una futura partecipazione svizzera alla CTE: (i) la fine della partecipazione alla CTE, (ii) il proseguimento della partecipazione alla CTE all'interno della NPR, tuttavia adattando le condizioni, così come (iii) la separazione della partecipazione alla CTE dalla NPR e una continuazione su una nuova base legale. Un proseguimento con uno status-quo senza adattamenti e ottimizzazioni non viene esaminato. L'insoddisfazione con la situazione attuale e il bilancio richiedono una reazione in merito ai centrali problemi dell'interazione tra la NPR e INTERREG.

Variante 1: Fine della partecipazione svizzera alla CTE

In linea di principio si riscontra un chiaro segnale da parte di tutti coloro che sono, oppure che erano, coinvolti con INTERREG a continuare a partecipare ai programmi della cooperazione territoriale europea. Il proseguimento della partecipazione viene sostenuto da un lato con argomenti professionali (plusvalore per i Cantoni di frontiera grazie a progetti specifici, buoni effetti leva finanziari, sfruttamento di sinergie, scambio di conoscenze ecc.) e dall'altro lato il proseguimento viene sostenuto per i segnali politici che si mandano attraverso questa partecipazione. In linea di principio è possibile pensare anche a un abbandono parziale, ovvero di singoli programmi dell'attuale pacchetto della CTE da parte Svizzera, cosa che però potrebbe comporre un segnale politico negativo. Le esperienze degli ultimi cinque anni hanno dimostrato che un abbandono o un cambiamento può essere preso in considerazione attualmente solo per INTERREG IV-B NWE, INTERREG IV-C e INTERACT. Riassumendo si consiglia di rinnovare la partecipazione per poter continuare a sfruttare gli impulsi per lo sviluppo regionale grazie alla cooperazione transfrontaliera.

Variante 2: Permanenza di INTERREG in una NPR adattata

In questa futura variante, INTERREG rimane parte integrale della NPR, tuttavia verranno effettuati degli adattamenti di tipo organizzativo e strutturale, nonché dei cambiamenti processuali, per favorire e ottimizzare l'interazione. In linea di principio la Legge federale sulla politica regionale offre ampio spazio per effettuare gli adattamenti senza aver bisogno di modifiche legislative. Siamo dell'opinione che il maggior potenziale di miglioramento persista nell'adattamento delle componenti della NPR, in quanto le condizioni per l'attuazione della NPR cantonale, nella componente 1, non armonizza in tutti i punti con le esigenze di un'applicazione della NPR transfrontaliera.

Una propria componente strategica oppure un'integrazione di tutti i programmi INTERREG nella componente 2 della NPR offre delle possibilità che permetterebbero di considerare meglio le esigenze

specifiche della cooperazione transfrontaliera e incrementare in questo modo gli effetti economici desiderati per le regioni transfrontaliere. In primo luogo, i campi tematici potrebbero essere allargati alla stregua comparabile. Potrebbe svolgersi in una maniera comparabile a INTERREG IV-B, nell'attuale componente 2. In secondo luogo potrebbero essere configurate in modo specifico anche le condizioni di attuazione di INTERREG (per esempio con particolari programmi di attuazione oppure orientandosi al calendario europeo). In questo modo sarebbe possibile individuare gli specifici potenziali di sviluppo transfrontalieri e finalmente focalizzare la promozione, insieme ai partner dei programmi europei, in base alla relativa area di programmazione. Contemporaneamente si otterrebbe, in linea di principio, un coinvolgimento più marcato del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per quanto riguarda le strutture e i contenuti, ma anche in relazione ai finanziamenti. Attualmente il DFAE considera prioritaria la cooperazione transfrontaliera. Per soddisfare l'interazione di ambedue le parti è consigliabile effettuare delle ottimizzazioni relative alle condizioni di realizzazione, anche senza tener conto dei possibili adattamenti delle componenti della NPR. Di centrale importanza, per favorire la fusione tra INTERREG e la NPR sarebbe in questo caso il coordinamento orizzontale dei Cantoni (in particolare a livello strategico) così come la comunicazione verticale tra i Cantoni e la SECO.

Variante 3: Separazione dalla NPR e nuova base legale per INTERREG

Alcuni rappresentanti INTERREG sono favorevoli a una separazione di INTERREG dalla NPR e all'inserimento dei programmi INTERREG in una nuova base legale. Poiché nessun'altra legge si presta a incorporare la partecipazione alla CTE, risulterebbe necessario creare una legge federale indipendente. Il suo concepimento sarebbe di competenza comune della Confederazione e dei Cantoni. A livello federale si dovrebbero creare le strutture necessarie per l'attuazione operativa, mentre a livello cantonale si potrebbero utilizzare le strutture già esistenti. Sia per il contenuto che per quanto riguarda il lato amministrativo, la legge si dovrebbe orientare alle direttive UE e includere così l'ampiezza tematica dei programmi INTERREG e favorire in questo modo un'ottima cooperazione con i partner europei. Tuttavia è incerta la disponibilità di un simile budget al di fuori della NPR. Inoltre la probabilità di un trasferimento dei fondi INTERREG della NPR ai programmi INTERREG al di fuori della NPR è minima e quindi sarebbe necessario trovare nuove fonti di finanziamento.

La variante che propone una nuova base legale necessita di una procedura legislativa (nuova legge INTERREG, modifica alla legge sulla NPR) ed è legata ad alcune questioni. La questione centrale si concentra sicuramente sui motivi della separazione. Innanzitutto i progetti INTERREG si sono potuti realizzare bene, in secondo luogo quelle condizioni generali, che hanno determinato a sua volta l'integrazione di INTERREG nella NPR, non sono cambiate. In questo caso è di particolare importanza la Nuova impostazione della perequazione finanziaria (NPC), perché assume alcuni compiti della politica regionale, come concepiti dall'UE. Di altri ambiti si occupano attualmente in Svizzera le politiche in materia di servizio universale o le politiche settoriali (infrastruttura, sussistenza minima ecc.). Sulla base di queste condizioni generali persiste la necessità di legittimare la politica regionale – INTERREG inclusi – con una focalizzazione tematica sulla crescita economica.

Conclusioni e raccomandazioni

Il cambiamento di paradigma, da un orientamento caratterizzato dalla coesione a un orientamento determinato dalla crescita, è stato effettuato in Svizzera a tutti i livelli – cantonali, intercantonali, nonché transfrontalieri – della politica regionale. In tutti i settori sono state in parte riscontrate delle difficoltà di adattamento dovute alle nuove prescrizioni. Riassumendo si può affermare che l'attuazione dei programmi INTERREG è stata compromessa in alcuni punti a causa dell'integrazione di INTERREG nella NPR e che non si tratta di una soluzione ottimale proprio a causa di queste condizioni. Sono state trovate delle soluzioni per far fronte a queste difficoltà; tuttavia si è trattato tendenzialmente di risoluzioni a breve termine, rispettivamente a medio termine, senza tener conto del raggio d'azione a lungo termine necessario per realizzare gli obiettivi della NPR nelle regioni transfrontaliere.

Per quanto riguarda le ottimizzazioni necessarie, entrambe le varianti presentate – che considerano una futura partecipazione della Svizzera alla CTE – propongono simili potenziali risoluzioni ai problemi e al raggiungimento degli obiettivi. Un confronto delle varianti individua un fattore determinante: i possibili campi tematici. Delle concessioni sono possibili nel caso in cui INTERREG rimanga a far parte della NPR, tuttavia l'orientamento di base verso la crescita economica rimane la prerogativa necessaria di una politica di competenza della SECO e in considerazione della NPC. Eventualmente i campi tematici possono essere ampliati attraverso l'integrazione di cofinanziamenti provenienti da altre risorse federali (per esempio dal DFAE). Con una nuova base legislativa, infine, si potrebbero eventualmente mantenere ampi i campi tematici e adattarli in seguito ai bisogni delle cooperazioni e ai bisogni specifici delle regioni.

Fino a che punto la Svizzera voglia sfruttare la promozione della cooperazione transfrontaliera per il raggiungimento degli obiettivi relativi a una politica di crescita, è una questione politica. In questo caso non è idoneo per un giudizio il livello della valutazione, in quanto è più orientata alle questioni operative relative alla realizzazione/attuazione e agli effetti. Gli obiettivi politici sono preposti a queste considerazioni. Tuttavia un adeguato chiarimento degli obiettivi basilari perseguiti dalla Svizzera con la sua partecipazione ai programmi della CTE – indipendentemente dagli attuali obiettivi legati alla crescita economica – dovrebbe essere preceduto da un chiarimento sulle condizioni e sulle forme della partecipazione alla CTE.

Senza voler anticipare questa discussione, al momento attuale e in considerazione di questa valutazione, si consiglia una permanenza della promozione INTERREG nell'ambito di una NPR chiaramente adattata. Questa tendenza si basa in particolare sulle tre motivazioni che seguono:

- In primo luogo INTERREG ha una chiara componente improntata sulla politica regionale
- In secondo luogo gli autori della valutazione continuano a considerare positiva l'interazione sinergica tra INTERREG e la NPR, in quanto favorevole a un consistente sviluppo regionale, da un livello che parte dalle piccole regioni e arriva a un livello cantonale e transfrontaliero.
- In terzo luogo, la focalizzazione tematica è considerata determinante. Anche l'UE si muove in una simile direzione con la strumentalizzazione dei fondi strutturali per la strategia Europa 2020. Importante è – anche per quanto riguarda la NPR – che INTERREG disponga di un'ampia libertà tematica, di modo che, nell'ambito dei singoli programmi, sia possibile convenire sui punti chiave comuni e in questo modo individuare e sfruttare gli specifici potenziali delle singole zone programmatiche.

L'unico vero plusvalore di una nuova base legislativa consisterebbe principalmente in un'eventuale componente tematica più ampia. Poiché questa componente è in parte raggiungibile anche all'interno della NPR, questo plusvalore si riduce considerevolmente. Contemporaneamente una nuova soluzione legislativa comporterebbe un impegno considerevolmente maggiore ed è inoltre legata a molte incognite. In base a queste considerazioni si raccomanda una permanenza nella NPR; tuttavia soltanto se verranno effettuati gli ampi adattamenti menzionati alla NPR. Entro i limiti concessi dal margine legislativo, si dovrebbero considerare maggiormente le specificità di INTERREG e le sue particolari esigenze relative ai partner europei, da come fatto finora.

Infine il risultato che ci si ripropone di ottenere attraverso tutti questi adattamenti, dopo le discussioni degli ultimi anni e le grandi riserve avanzate, è di giungere a una cooperazione costruttiva. Sarebbe auspicabile che gli adattamenti alla NPR possano portare a un nuovo inizio comune, a un'apertura maggiore e alla convinzione che l'interazione tra INTERREG e la NPR può produrre un plusvalore per tutti gli interessati, in particolar modo per le regioni e i Cantoni coinvolti.