

“Strategia di sviluppo dell’ambito
transfrontaliero per il prossimo periodo
di programmazione comunitaria”

Codice Éupolis Lombardia: 2011B021

Dirigente di riferimento: Alberto Ceriani

Assistente al coordinamento: Marco Di Maggio

RAPPORTO FINALE

Milano, novembre 2012

La Ricerca è stata affidata a Éupolis Lombardia (cod. 2011B021) da Regione Lombardia, Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio, Unità Organizzativa Progetti Integrati e Paesaggio.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia

Assistente al coordinamento: Marco Di Maggio, Éupolis Lombardia

Gruppo di lavoro: Benedetta Sevi, responsabile regionale della ricerca, Unità Organizzativa Progetti Integrati e Paesaggio, Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio; Francesco Brignone, Unità Organizzativa Progetti Integrati e Paesaggio, Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio; Annarita Piazza, Unità Organizzativa Progetti Integrati e Paesaggio, Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio; Barbara Garazzini, InEuropa srl; Andrea Pignatti, InEuropa srl; Elena Valsecchi, collaboratrice Éupolis Lombardia, Mariachiara Cazzola, stagista Éupolis Lombardia.

Indice

| | |
|--|----|
| <i>Introduzione</i> | 5 |
| Capitolo 1 | 7 |
| <i>Temi e contenuti</i> | 7 |
| 1.1. Ambiti di intervento del Programma e obiettivi UE 2014 - 2020 | 7 |
| 1.2. Prospettive e opportunità | 15 |
| 1.3. Proposte | 16 |
| Capitolo 2 | 25 |
| <i>Partenariati e soggetti</i> | 25 |
| 2.1. Caratterizzazioni e specificità emerse dall'analisi | 25 |
| 2.2. Condizioni di efficacia di un partenariato e peculiarità del Programma Italia - Svizzera | 29 |
| 2.3. Proposte | 31 |
| Capitolo 3 | |
| <i>Prospettive di sviluppo della governance</i> | 39 |
| 3.1. Il percorso di elaborazione | 39 |
| 3.2. Possibili linee di indirizzo | 40 |
| 3.3. Proposte | 41 |
| Allegati | |
| 1 – Indice di dettaglio dei contenuti del secondo rapporto intermedio | 53 |
| 2 – I nuovi obiettivi della programmazione comunitaria: relazione con i temi Sistemi Verdi e Paesaggio (Tabella: FESR, FSE e FEASR) | 55 |
| 3 – Schede informativa ITI Investimento Territoriale Integrato | 59 |
| 4 – Scheda relativa al <i>Poverty Mapping</i> | 71 |

Introduzione

Il presente documento, in quanto rapporto finale della ricerca “***Strategia di sviluppo nell’ambito transfrontaliero per il prossimo periodo di programmazione comunitaria***” contiene indicazioni e proposte di sviluppo futuro per la cooperazione transfrontaliera in Lombardia ed evidenzia le opportunità di integrazione che ne derivano, in coerenza con gli obiettivi finali a suo tempo individuati:

- definire le potenzialità di sviluppo della cooperazione transfrontaliera in Lombardia, con particolare riferimento alla cooperazione Italia- Svizzera;
- individuare opportunità di maggiore integrazione di programmi e progetti in ambito regionale.

Prima di delineare brevemente le logiche secondo cui si articolano i contenuti del documento, è però opportuno evidenziarne alcune caratteristiche generali che possono essere di supporto ad un suo utilizzo efficace. Due elementi del contesto in cui si colloca la ricerca hanno assunto un rilievo crescente durante l’arco temporale nel quale essa si è svolta, con un riflesso positivo sull’elaborazione dei risultati: da un lato l’avvio di un percorso di elaborazione condiviso in previsione del prossimo periodo di programmazione comunitaria 2014 – 2020, dall’altro lato la conferma e l’accentuazione del raccordo strategico e operativo fra diversi ambiti operativi della Regione. Per questa ricerca tali elementi hanno contribuito alla decisione, condivisa con la Committenza, di rendere disponibili le risultanze di tutte le attività di analisi già nel secondo rapporto intermedio, concentrando nel rapporto finale le considerazioni di sintesi che ne derivano e, su questa base, i suggerimenti e le proposte in relazione a possibili sviluppi futuri.

Per una piena comprensione e per un migliore utilizzo del presente documento è quindi indispensabile la conoscenza del secondo rapporto intermedio della ricerca, del quale viene qui riportato, per motivi di economia, unicamente l’indice di dettaglio dei contenuti (v. Allegato 1). Di seguito, i contenuti vengono articolati in tre capitoli e relativi allegati, mantenendo l’articolazione coerente con le problematiche di riferimento individuate e utilizzate in tutte le fasi della ricerca - temi, partenariato, *governance* – e, per ciascun capitolo, in una sequenza di contenuti che sostanzia il percorso dalle considerazioni di sintesi, fondate sulle analisi effettuate, ai suggerimenti ed alle proposte. Con l’occasione, ringraziamo i componenti del gruppo di lavoro ed i partecipanti al progetto per l’attenzione e la collaborazione dimostrate.

Capitolo 1

Temi e contenuti

1.1. Ambiti di intervento del Programma e obiettivi UE 2014 - 2020

Il lavoro analitico svolto per questa ricerca si è concentrato, come ricordato in introduzione, su due filoni di indagine (definire potenzialità di sviluppo e individuare opportunità di maggiore integrazione di programmi e progetti); da entrambi sono emersi elementi utili e interessanti per costruire proposte in merito all'articolazione tematica del prossimo programma di cooperazione transfrontaliera. I risultati più significativi vengono di seguito riportati e illustrati con brevi paragrafi utili ad argomentare le proposte contenute nella parte conclusiva del capitolo.

Il confronto tra Italia – Svizzera e altri programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale

Dall'analisi sul programma Italia – Svizzera comparato con altri programmi emergono alcuni elementi di attenzione. La valutazione su quali possano essere i temi prioritari alla luce degli interventi della scorsa programmazione e dei futuri capitoli previsti dalla normativa comunitaria nell'ambito della Strategia Europa 2020 può essere effettuata valutando tra le altre cose:

- La caratterizzazione tematica del programma attuale: Italia – Svizzera copre un ampio spettro di settori di intervento e ha investito molto in progetti dedicati al turismo e alla cultura. Se si sceglie di consolidare l'orientamento plurale e, contemporaneamente, mantenere alta l'attenzione verso questi ambiti, che non sono oggetto di esplicita attenzione negli obiettivi comunitari per il prossimo periodo, occorrerà lavorare su quegli obiettivi che consentano di operare anche su più fronti. Un'alternativa importante è quella di scegliere alcuni ambiti di intervento (possono essere quelli già consolidati o, viceversa, pochi e relativamente inediti) e costruire un quadro di obiettivi fortemente convergenti.
- La complementarietà di Italia – Svizzera e dei programmi transfrontalieri

- rispetto ai transnazionale, in particolare Spazio Alpino. Osservando la distribuzione dei 4 macro temi nei due programmi di cooperazione, si osserva come il tema “accessibilità” sia molto rilevante per Spazio Alpino e poco presente in Italia – Svizzera, mentre la situazione è capovolta per quanto riguarda il tema “qualità della vita”. La stessa complementarità si legge attribuendo ai progetti dell'attuale periodo di programmazione gli obiettivi previsti ad oggi nelle bozze di regolamento dei fondi comunitari: su Spazio Alpino trovano spazio trasporti (ob 7) ed è più partecipato l'obiettivo 2 (ITC); per quanto riguarda l'ambiente, Spazio Alpino si concentra sull'obiettivo 5 (cambiamento climatico e gestione dei rischi), mentre Italia – Svizzera investe la metà delle risorse in coerenza con l'obiettivo 6 (proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse);
- L'attenzione alle priorità tematiche della proposta del nuovo regolamento FESR. La strategia Europa 2020 porta in evidenza ambiti di maggior rilievo su cui l'Europa tende a focalizzarsi a seguito dei cambiamenti non solo europei (adattamento ai cambiamenti climatici, risparmio energetico, lotta contro la povertà, passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio. E' forte l'attenzione ai temi ambientali ed è significativo anche l'accento sull'ambito socio – occupazionale;

Questi e altri punti, snodi decisionali per costruire il quadro degli obiettivi di Italia – Svizzera nella nuova programmazione, verranno affrontati nei paragrafi seguenti.

Italia – Svizzera e politiche regionali: un confronto per temi e politiche

A questi elementi si affiancano i risultati dell'attività analitica che ha esplorato temi e attività di una specifica Direzione Regionale. Il lavoro di lettura della Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio diventa esempio di come, a partire dalle attività, dai temi e dalle politiche promosse da una struttura regionale si possa sviluppare un confronto fertile con un programma di cooperazione territoriale che agisce su più temi e su un territorio definito. La scelta di questo punto di vista particolare nasce sia da ragioni organizzative (il CTE Italia – Svizzera è di competenza di questa Direzione) e dalle caratteristiche dei temi di cui si occupa. Oltre a trattare temi, come abbiamo visto, coerenti in parte con l'impostazione del CTE, la peculiarità della politica dei Sistemi Verdi e del Paesaggio è quella di non essere rigidamente monotematica, avendo l'ambizione di utilizzare elementi fisici del territorio come espressioni multidimensionali dell'abitare e trasformare il territorio stesso. Il confronto si è rivelato fertile su più fronti. Riprendiamo quindi brevemente elementi evidenziati dal secondo rapporto intermedio, in merito a quale spazio occupano i temi e le politiche regionali indagate nell'ambito del programma esistente.

Leggendo l'ambito di ricerca, individuato con il filtro dei macro ambiti di intervento utilizzati anche per leggere il programma Italia – Svizzera, si rilevano i seguenti momenti di sintonia o, viceversa, discordanza.

- Per quanto riguarda il tema ambiente, nell'analisi comparativa semplice, basata sulle ricorrenze numeriche, i due filoni di analisi sembrano convergere per rilevanza e peso relativo; le tematiche ambientali avvicinano i due ambiti di indagine perché, con tutte le specifiche già sottolineate nel secondo rapporto intermedio, caratterizzano i Sistemi Verdi e Paesaggio e non hanno un peso trascurabile nel CTE. L'attenzione ai sistemi verdi è una politica multidimensionale, sul crinale dell'incontro tra "uomo e natura", tra attività antropiche e sistemi naturali, ponendo l'accento sui segni che questo incontro lascia sul territorio. E' un ambito di lavoro dove la connessione fisica si combina con la fruizione del territorio, dove l'attenzione alla biodiversità si confronta con la valorizzazione del paesaggio, dove la tutela delle aree protette lascia spazio all'agricoltura e alla gestione produttiva delle foreste. In questa chiave, il tema ambiente è declinato in modo originale e complesso, complementare agli interventi più consueti sulla qualità degli elementi naturali (aria, acqua, suolo). Interessante suggerimento per individuare priorità nel prossimo CTE che aprano il più possibile alla multidimensionalità.

- Abbiamo visto come l'incidenza del tema "qualità della vita" letta nei due ambiti di indagine non fosse direttamente paragonabile perché questa caratterizzazione è stata attribuita prevalentemente a settori diversi (in un caso, turismo e cultura e, nell'altro, paesaggio). Resta da chiedersi quanto questa diversità, da un alto, segni anche una complementarietà e, dall'altro, quale contributo le politiche sui Sistemi Verdi e Paesaggio possano dare affrontando con maggiore complessità il tema "qualità della vita". Potenzialmente, infatti, l'incidenza sulla qualità della vita dei Sistemi Verdi è più articolata rispetto alla dimensione "percettiva" del paesaggio. Il valore ecologico delle connessioni verdi, che riguardano sia la salute che la possibilità di fruizione di chi abita il territorio, è solo un esempio. Una riflessione in prospettiva interessante riguarda il contributo delle connessioni verdi alla qualità data sia dal turismo (costruzione di percorsi di fruizione) sia dalla cultura (promozione degli elementi naturali del territorio).

- Il tema dello sviluppo economico è presente in entrambi i filoni di analisi ma su ambiti diversi: prevalentemente turismo nel caso del CTE, agricoltura e gestione forestale per quanto riguarda i Sistemi Verdi. Questa differenza porta a chiedersi quali elementi di sinergia e complementarietà possano esistere per i due settori. Se il messaggio centrale è la necessità, o l'opportunità, di una valorizzazione economica anche degli ambienti naturali, nel rispetto dei valori ecosistemici che li caratterizzano, allora almeno due elementi possono fare da raccordo. Il primo è l'investimento in formazione e ricerca, sia nel dialogo con università e centri di ricerca, sia per quanto riguarda la formazione di manodopera specializzata; il secondo punto di congiunzione sta nella promozione di attività economiche che consentano una valorizzazione dei beni ambientali e, tra queste, c'è anche il

turismo, insieme all'agricoltura e alle filiere, ad esempio, della produzione florovivaistica o della gestione forestale.

- L'ambito accessibilità è poco presente in entrambi i campi di ricerca; per quanto riguarda il CTE Italia – Svizzera, abbiamo letto una complementarità in questo campo con il programma transnazionale Spazio – Alpino, come già ricordato. Un momento di raccordo da recuperare ed esplorare resta, ad esempio, quello che riguarda gli effetti indotti localmente dalle grandi trasformazioni sul territorio; ritorna la multidimensionalità come elemento fondamentale e l'attenzione alle comunità locali.

La metafora del confine utilizzata per descrivere le politiche sui sistemi verdi non è solo funzionale ad essere avvicinata in modo “analogico” all'intervento transfrontaliero. Una politica che lavora sull'ambiente come connessione multifunzionale può dare interessanti spunti di riflessione tematica a un programma di cooperazione, soprattutto se agisce su un territorio per gran parte montano e rurale, ma con importanti momenti di connessione infrastrutturale (abbiamo visto come l'intervento diretto su questo tema sia più tipicamente transnazionale) che sarebbe interessante presidiare nelle ricadute che hanno sul territorio e su chi lo abita.

Dalla lettura dei temi e delle politiche analizzate in ambito regionale emergono altre suggestioni di interesse.

Oltre alla comparazione tematica, è possibile proporre alcune riflessioni sia sull'incidenza dei temi analizzati nell'ambito territoriale proprio di Italia – Svizzera sia sull'osservazione di alcune iniziative e politiche che lasciano intravedere interessanti prospettive per il programma di cooperazione.

Il territorio d'intervento di IT – CH è prevalentemente montano, caratterizzato sia dalla presenza di ambiti naturali di pregio e fragili, sia da fenomeni demografici e di pressione antropica e insediativa caratterizzati dallo spopolamento dei piccoli nuclei lontani dai centri di servizi e dalla concentrazione di insediamenti (residenziali, commerciali e produttivi), lungo i percorsi di massima accessibilità, con il rischio di compromettere la naturalità e il valore ecologico e paesaggistico dei territori. E' un territorio che, anche a causa della bassa densità abitativa, non ha eccessive risorse (umane), capacità e attitudini, per la definizione e implementazione di progetti, mentre si confronta anche con rischi ambientali (idrogeologici in primis) che richiedono un forte investimento preventivo. Sono zone in cui si auspica un incremento dell'attività turistica come motore economico, ma che si devono confrontare con un'offerta ampia e che devono essere in grado di avanzare proposte innovative e di qualità (con la fatica progettuale di cui sopra). Questa rapida descrizione è utile a comprendere, da un lato, la scelta (con relativa buona risposta) da parte del CTE di investire in questi ambiti anche in passato e, dall'altro, a evidenziare l'importanza dei temi relativi a Sistemi Verdi e Paesaggio su questo territorio.

Abbiamo rilevato esperienze e pratiche che testimoniano il rilievo già assunto da tali temi nel territorio di cooperazione: le premesse condivise negli strumenti di

programmazione territoriale a scala vasta, frutto di uno scambio nella fase di redazione degli strumenti di entrambe le nazioni, piuttosto che, a una scala “micro”, interessanti esperienze che coniugano turismo e biodiversità in aree montane di confine. Riprenderemo questi temi con maggior dettaglio affrontando il confronto tra le politiche analizzate e gli obiettivi Europa 2020. Ci sembra rilevante ricordare anche il lavoro svolto attraverso i progetti LIFE sulla biodiversità. Oltre a progetti di studio e tutela di specie animali (orso e scoiattolo rosso), il progetto Farenait – LIFE Comunicazione – introduce e sviluppa i temi della biodiversità anche ad amministratori e agricoltori, mentre TIBB – LIFE Natura e Biodiversità – si propone di costruire e valorizzare il corridoio ecologico lungo la direttrice Alpi – Valle del Ticino – Appennino. Quest'ultimo, oltre ad essere una interessante sperimentazione di costruzione della rete ecologica, si presenta come un ottimo aggancio, anche per collocazione geografica e per politiche transfrontaliere. Lavorare sulla biodiversità perchè Lombardia, con GESTIRE sta, in modo sperimentale, lavorando in maniera programmatica su questo tema. L'attenzione particolare ai progetti LIFE si giustifica, in prospettiva, per due ragioni fondamentali tra tante: l'evoluzione dello strumento, a livello comunitario, verso una maggiore integrazione tra diversi fondi e l'attivazione in Lombardia del progetto LIFE Gestire (Development of the strategy to manage the Natura 2000 network in the Lombardia Region). Si tratta del primo progetto europeo in tema di gestione e ripristino della rete Natura 2000 a livello regionale ed è finalizzato all'impostazione di una gestione integrata dei temi relativi alla biodiversità con l'insieme delle altre politiche regionali. Ha come obbiettivo la redazione di un PAF - Prioritised Action Framework – per la pianificazione efficace di misure e risorse da realizzare con il rafforzamento della *governance* e il coinvolgimento di tutti i soggetti responsabili dei fondi 2020 come potenziali sorgenti finanziarie per progetti che insistono sulla rete Natura 2000.

Italia – Svizzera, le politiche regionali e gli obiettivi Europa 2020

Sintetizzando quanto esposto nelle righe precedenti, l'approccio utilizzato per leggere una parte delle attività regionali ha aperto prospettive interessanti su più fronti: suggestioni per arricchire di significato l'articolazione tematica del programma, riflessioni sul rapporto tra territorio e politiche regionali, individuazione di politiche e/o strumenti specifici con i quali costruire un dialogo potenzialmente fertile. Queste prospettive sono ulteriormente rafforzate mettendo a confronto le attività regionali analizzate con gli obiettivi contenuti nelle bozze di regolamento dei fondi comunitari. Il confronto ha dato origine a due attività di ulteriore ricerca: da un lato, il confronto tra i risultati di questa operazione con la rilettura dei progetti del CTE Italia – Svizzera in corso attraverso il confronto con gli obiettivi EU 2020 e, dall'altro, l'approfondimento, con la disamina delle singole priorità attribuite agli obiettivi su fondi FESR, FSE e FEASR, delle potenzialità che i fondi comunitari aprono per i temi e le politiche regionali analizzate. Di seguito vengono sintetizzati i risultati di queste due attività, ricordando la premessa necessaria a questo lavoro: le politiche regionali analizzate

sono solo una parte delle iniziative di Regione Lombardia e le modalità di lettura utilizzate sono esemplificative di quello che può essere fatto anche per altri settori e ambiti di intervento.

Rileggendo il CTE attuale con il filtro degli Obiettivi EU 2020 si legge una concentrazione di progetti attorno all'obiettivo 6 (proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse), sia per numero di progetti che per impegno FESR, seguito da obiettivo 1 (rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione) per quanto riguarda il numero di progetti e l'obiettivo 5 (promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi) come impegno FESR. Dalla stessa lettura si evince ancora una volta la complementarità tra programmi transfrontalieri e transnazionali rispetto alle tematiche affrontate (ad esempio, su Spazio Alpino trovano maggiore spazio gli obiettivi 2, 7 e 8, poco esplorati da Italia – Svizzera nell'attuale periodo di programmazione). Le tematiche genericamente “ambientali” (ob. 5 e 6) sembrano quindi quelle con maggiore peso relativo in questa rilettura. Alla conferma data dal pregresso deve affiancarsi una riflessione su prospettive e tendenze, sia quelle segnalate a livello centrale attraverso l'identificazione di obiettivi e priorità, sia quelle espresse a livello “locale”, dal territorio e dalla programmazione regionale. La mancata esplicitazione della promozione turistica tra le priorità espresse dall'Unione, letta dal punto di vista di un programma e di un territorio che hanno investito molto in turismo e cultura, implica la necessità di pensare a queste due forme di promozione territoriale, se riproposte all'interno del CTE, in forte sinergia con obiettivi e priorità di sviluppo non centrati su di essi.

Nelle attività regionali analizzate, assume forte rilievo l'obiettivo 6 per coerenza di obiettivi e compatibilità dei progetti con le priorità proposte da quell'obiettivo. Costruendo un parallelo con quanto riportato nei primi paragrafi, l'attenzione all'ambiente, se è comunque una priorità per la nuova programmazione, assume significati e sfumature diverse e specifiche se confrontato con le politiche locali. La presenza di attività regionali coerenti anche con gli obiettivi 4 e 5, maggiormente innovativi, segnano la possibilità di destinare attenzione e risorse non solo agli ambiti di intervento maggiormente consolidati. Per quanto riguarda l'obiettivo 1, nelle attività regionali osservate è meno determinante poiché i temi dello sviluppo economico interessano direttamente settori ben definiti (prevalentemente gestione forestale), essendo i temi economici di competenza prevalente di altre Direzioni regionali (turismo, industria, agricoltura). Possiamo dire che l'esplorazione effettuata ci consente di approfondire il peso dei temi ambientali, mentre dà meno informazioni per quanto riguarda la necessità di sostenere le imprese locali.

Con riferimento alla tabella già proposta nel secondo rapporto intermedio e riportata in allegato con maggiori argomentazioni¹, vengono di seguito esposte le suggestioni che il confronto tra politiche regionali e obiettivi europei fa emergere.

¹ Si veda allegato 2 – I nuovi obiettivi della programmazione comunitaria: relazione con i temi Sistemi Verdi e Paesaggio

Lo scopo è mostrare come le politiche sui Sistemi Verdi e Paesaggio potrebbero agganciarsi alla programmazione comunitaria in generale e a Italia – Svizzera in particolare.

- L'obiettivo 6 FESR (Proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse), in particolare con la priorità *b* (proteggere la biodiversità, i suoli e i servizi per gli ecosistemi, compreso Natura 2000 e le infrastrutture verdi), rimane centrale anche in prospettiva, non solo analizzando le attività attuali, perché perfettamente coerente con la convergenza sulla politica dei Sistemi Verdi di temi quali la biodiversità, le infrastrutture verdi e le aree protette. Anche l'attenzione al consumo di suolo, tema che abbiamo visto come innovativo e di sicuro interesse, trova spazio sia nell'obiettivo *6b* che, indirettamente, nelle priorità *4e* (Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio nelle zone urbane), *5a* (Sostenere investimenti riguardanti in modo specifico l'adattamento al cambiamento climatico) e *6e* (Migliorare l'ambiente urbano, in particolare con la riqualificazione delle aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico). La gestione efficiente del patrimonio forestale trova coerenza con la prevenzione dei rischi (*5b* - Promuovere investimenti destinati a far fronte a rischi specifici) e con l'obiettivo *4a* (Promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili), con riferimento specifico alla filiera Bosco- Legno – Energia. La dimensione “economica” della filiera forestale si ritrova sia nella promozione di iniziative per lo sviluppo locale (*8b* - Iniziative per lo sviluppo locale e aiuti a strutture che forniscono servizi di zona per creare nuovi posti di lavoro - e *9b* - Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà mediante il sostegno alla rigenerazione fisica e economica delle comunità urbane e rurali sfavorite) sia come declinazione possibile della priorità CTE dedicata all'integrazione tra i mercati di lavoro transfrontalieri.

Esplorato il posizionamento delle politiche per i Sistemi Verdi e il Paesaggio nelle possibili articolazioni del FESR e del CTE Italia – Svizzera, con le stesse modalità guardiamo agli obiettivi propri dei fondi FSE e FEASR cercando momenti di raccordo ed evidenziando di conseguenza dove, sarà opportuno porre maggiore attenzione, ricercando sinergie con temi e progetti che a quei fondi attingeranno.

- Ricordiamo che per due obiettivi (8 e 9) sono previste priorità di investimento sia per i fondi FESR che FSE, per cui la possibilità di integrazione è implicita nella coincidenza dell'obiettivo. Le priorità su FSE sono di rilievo per due punti specifici e per un punto di valore generale. L'attenzione alle strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività da maggiore spessore e risorse sia alle priorità FESR sullo stesso obiettivo – in coerenza con la lettura territoriale della povertà che riguarda il territorio di Italia – Svizzera – sia agli approcci CLLD/Leader (si veda capitolo 3)² che

² Si veda in allegato 3 la scheda informativa relativa a CLLD (Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo)

valorizzano la partecipazione dal basso dei soggetti localmente attivi. Investire in istruzione e formazione rimane interessante per quei settori che definiscono lo sviluppo economico per i Sistemi Verdi, con la possibilità di dare risorse e impulso anche, ad esempio, al turismo legato alle attività agricole. Un obiettivo molto importante non riguarda nello specifico le politiche sui Sistemi Verdi: l'obiettivo 11 si propone di rafforzare la capacità istituzionale e di un'amministrazione pubblica efficace. Nello specifico, può essere di interesse se dedicato, ad esempio, a politiche per la *governance* delle aree protette o per il trasferimento di competenze specifiche su sistemi verdi, foreste, paesaggio alle istituzioni locali ma, in generale, la priorità *a* (Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*) consente di studiare percorsi di “capacitazione” per tutti gli enti locali; da valutare la possibilità di agganciare strumenti di formazione a progetti complessi in cui sono coinvolte più amministrazioni. Si tratta quindi di uno strumento in forte coerenza con gli obiettivi di un programma di cooperazione transfrontaliera, che va a sostenere la priorità *iv* (promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e fra i cittadini e le istituzioni), dedicata nello specifico ai CTE.

- Tra gli obiettivi FEASR, dedicati all'agricoltura, è centrale per le politiche sui Sistemi Verdi e Paesaggio la priorità *4a*, che recita: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: salvaguardia e ripristino della biodiversità, tra l'altro nelle zone Natura 2000 e nelle zone agricole di alto pregio naturale, nonché dell'assetto paesaggistico d'Europa. L'importanza di questo obiettivo è autoevidente per le politiche che si occupano di lavorare sull'incontro tra sviluppo (es. agricoltura) e conservazione (es. aree protette). Il FEASR punta poi sulle energie rinnovabili, sul contenimento del consumo di suolo, sul sequestro del carbonio e, di particolare interesse per quanto già detto sull'obiettivo 9 FESR – FSE, sullo stimolo allo sviluppo locale nelle zone rurali.

Questo lavoro è ovviamente possibile analizzando i contenuti di altre politiche regionali ed è in corso la raccolta e la rielaborazione dei contributi dei diversi settori per la costruzione del Documento Strategico Unitario di Regione Lombardia. Con questa rapida carrellata abbiamo visto come, a partire da una politica settoriale, sia possibile costruire un ventaglio di suggestioni utili per contribuire alla costruzione tematica anche del CTE Italia – Svizzera. Nel paragrafo 1.3 alcuni elementi fin qui emersi verranno ripresi, maggiormente svincolati dall'occasione analitica che li ha fatti emergere, per formulare valutazioni in merito all'opportunità di focalizzare l'attenzione del programma su ciascun obiettivo.

1.2. Prospettive e opportunità

Se l'esplorazione della mission della Direzione va considerata come un'indicazione metodologica per mettere a confronto politiche locali e cooperazione transfrontaliera, è possibile anche approfittare della stessa lettura per allargare lo sguardo sugli altri temi, sviluppati in altre parti della struttura regionale, con particolare attenzione ai temi ambientali.

I Sistemi Verdi e il Paesaggio possono essere letti come due aspetti di un "contenitore", multidimensionale, che fa da guida per politiche specifiche e settoriali (parchi e aree protette, sistemi verdi come elementi fisici di connessione, gestione del patrimonio forestale, tutela e valorizzazione della biodiversità...). La complementarità con altre politiche settoriali si esplora assumendo la cultura dei sistemi verdi nell'intervento sul territorio nel suo complesso. Analizzando le politiche sui Sistemi Verdi si è visto come la loro implementazione soffra della mancanza di una dimensione progettuale forte. A questa "debolezza" la risposta può essere o la concentrazione di risorse su progetti pilota emblematici o il rafforzamento della presenza dei temi proprio dei Sistemi Verdi e del Paesaggio in altri progetti o tavoli di lavoro comuni. Di seguito proviamo a ricostruire una rete di relazioni tematiche che ci consente di allargare lo sguardo su una serie di attività e di temi propri di Regione Lombardia.

Focalizzandoci sui temi osservati, le relazioni immediate rimandano alle politiche ambientali per vicinanza con i temi della biodiversità o, più in generale, per l'attenzione sulla naturalità degli elementi fisici di connessione e per il valore "qualificante", in termini di qualità della vita, e quindi anche di salute e qualità degli elementi naturali, della fruizione dei sistemi verdi stessi. Ma le politiche di rete, con la necessità, normativa, di includere la rete ecologica negli strumenti di pianificazione territoriale locale, rimandano alle competenze che la Regione esercita in materia di programmazione territoriale e, in modo complementare, sul paesaggio. Le attività di messa in coerenza della rete ecologica con la rete verde (paesaggistica) sono previste anche se a oggi non ancora implementate. Anche le infrastrutture sono un campo d'azione di interessante confronto per i Sistemi Verdi e il Paesaggio, attraverso le attività di compensazione e mitigazione, ecologica e paesaggistica. In sintesi, oltre al riferimento comune al PRS, si leggono dei momenti specifici di condivisione dei temi strategici, anche per la loro provenienza tradizionale. Ad esempio, è forte il legame tra paesaggio e pianificazione territoriale (con forte impronta di tipo anche normativo), o tra foreste e agricoltura, di cui la prima può essere anche intesa come un sottoambito di intervento (questo secondo legame è più di tipo programmatico e ha alto potenziale progettuale di promozione diretta). Ulteriore esempio, il rapporto tra parchi – aree protette e biodiversità con l'attenzione ambientale agli elementi fisici dell'ecosistema (qualità dell'acqua, aria, suolo), ma anche alle fonti di energia rinnovabili. L'intuizione regionale di aver scelto e aggregato alcuni aspetti per affrontare la complessità di un tema, pur con le difficoltà organizzative che può aver comportato, ha segnalato una possibile direzione di lavoro attraverso il superamento di alcune divisioni tematiche e a favore di una riflessione sui

momenti di incontro e inevitabile confronto tra “oggetti” diversi. Forse le politiche di connessione non sono ancora tanto mature da “imporre” o solo suggerire il mantenimento di una struttura organizzativa così come era stata pensata, ma resta la suggestione, da non sottovalutare, di utilizzare l'incontro tra alcuni temi specifici come “testa di ponte” per costruire relazioni su progetti e su politiche.

In questo contesto, il perseguimento delle politiche di rete è un'evoluzione già in atto, ma che va ulteriormente articolata e riconosciuta di valore strategico. La promozione di politiche di rete (ecologica, del verde, dei parchi...) rimane un patrimonio da valorizzare soprattutto nelle relazioni che può far emergere con altri temi ad oggi poco praticati o con i quali le connessioni erano meno evidenti. Si può parlare anche di politiche di rete per quanto riguarda gli attori territoriali; questo punto verrà esplorato nel secondo capitolo. Sicuramente il riconoscimento di una politica nell'ambito di una rete internamente coerente e espressione di una strategia regionale complessiva ne legittima l'implementazione. Parallelamente, far emergere la coerenza di un progetto con la costruzione di una rete ed evidenziare il contributo che il progetto dà alla rete stessa può essere un elemento di premialità o, addirittura, selettivo, nella scelta di progetti da finanziare.

Abbiamo ricordato in che modo, per far crescere un tema innovativo come può essere quello sui Sistemi Verdi, il ricorso a progetti pilota o emblematici sia uno strumento fondamentale. Abbiamo parimenti sottolineato come sia la multidimensionalità l'elemento di particolare interesse nell'ambito delle politiche analizzate. Dovendo portare contributi per la definizione di un programma che sarà implementato prevalentemente finanziando progetti sul territorio, i termini si

Questo significa pensare, da una lato, nella scelta degli obiettivi e delle azioni, a priorità tra loro compatibili e complementari, dall'altro, pensando alla valutazione e selezione dei progetti, sollecitando i promotori a ricercare ambiti di integrazione con altri obiettivi, se non con altre iniziative, altri programmi e fonti di finanziamento. Con il valore dei progetti, abbiamo sottolineato, sempre in un'ottica multidimensionale, l'importanza dei tavoli di lavoro interdisciplinari e interistituzionali. Insieme alla relativa debolezza progettuale, abbiamo letto una scarsa attenzione, anche per mancanza di risorse, alle attività di accompagnamento rivolte a soggetti che lavorano sui temi legati ai Sistemi Verdi e al Paesaggio. Questo elemento critico trova una interessante rilettura, insieme a proposte operative per superarlo, nel capitolo 2.

1.3. Proposte

Nella definizione dei temi e delle priorità vanno valutati, oltre alla complementarità con diversi programmi Regionali (POR FESR e POR FSE) e il rafforzamento delle tematiche di cooperazione istituzionale in virtù della diversa normativa esistente tra enti europei ed extra UE, le opportunità offerte da ciascun obiettivo UE 2020, confrontandole anche con alcune caratteristiche complessive

rilevate nel programma in atto e con i contributi alla riflessioni esplicitati nei paragrafi precedenti, i quali derivano da un'esplorazione esemplificativa di alcune politiche regionali. Di seguito una lettura, obiettivo per obiettivo, che sintetizzi le considerazioni fin qui fatte e che aiuti la scelta dei temi: come ciascun obiettivo si possa inquadrare per complementarità (teorica e letta sul pregresso, occorrerà vedere le scelte che altri faranno) con altri programmi, per rilevanza rispetto al territorio di riferimento, per incidenza sul pregresso, per valore multidimensionale tra temi. Complessivamente, sono stati segnalati interessanti connessioni per due tipi di obiettivi/priorità: quelle che insistono su tematiche proprie dei Sistemi Verdi e Paesaggio e quelle che si propongono di costruire progetti di sviluppo per aree rurali o svantaggiate.

- *Obiettivo 1: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.*
E' un obiettivo che trova coerenza con quanto espresso dal programma di cooperazione transfrontaliera dell'attuale periodo di programmazione, dove si rileva con un'incidenza del 17% sul numero di progetti e dell'8% del FESR. Per quanto riguarda la correlazione con i temi dei Sistemi Verdi e Paesaggio, l'attenzione si concentra, ad esempio, sull'efficienza energetica applicata alla filiera Bosco – Legno – Energia, con interessanti sviluppi anche per l'housing sociale o sull'innovazione prodotta da aziende che si occupano di sviluppo sostenibile (priorità *b*); altro ambito, la promozione dei progetti di ricerca sulla gestione efficiente di habitat naturali e agricoli, sulla gestione forestale (con attenzione ai servizi ecosistemici e produttivi forniti) e sul consumo di suolo (priorità *d*). Interessante anche la possibilità di investire nell'innovazione dei servizi pubblici (priorità *b*). L'opportunità di investire in questo obiettivo sta nel rilievo di possibili cluster di innovazione transfrontalieri. Alcuni dei temi appena ricordati possono essere interessanti occasioni di sviluppo, in particolare se legati a temi ambientali.
- *Obiettivo 2: migliorare l'accesso alle ITC, il loro utilizzo e la loro qualità.*
Pur non essendo questo obiettivo centrale nell'attuale programmazione (uno dei più deboli se osserviamo l'impegno FESR), la possibilità di sviluppare servizi ad alta accessibilità per aree montane e rurali è rilevante, soprattutto se inserita in un progetto più complesso di sviluppo locale. Interessante anche per progetti in cui le ITC si applichino alla gestione del patrimonio naturale e culturale (ad esempio priorità *c* per l'e-government). Lo sviluppo di nuove tecnologie può diventare un veicolo per sostenere il turismo, sia attraverso la diffusione della banda larga anche nelle zone montane periferiche, sia elaborando servizi innovativi di informazione e coordinamento dell'offerta.
- Numericamente poco presente, assume rilievo anche nell'attuale programmazione se osserviamo l'impiego FESR (9%). Il territorio di Italia – Svizzera si caratterizza per un tessuto imprenditoriale fatto da piccole e medie imprese e la possibilità di finanziare la loro spinta all'internazionalizzazione (priorità 2) sostenendo nuovi modelli di attività è di sicuro interesse.

Questi primi tre obiettivi, maggiormente orientati allo sviluppo economico, andrebbero valutati in un'ottica di complementarità con le scelte del POR FESR, verificando se esisteranno margini di partecipazione per il tessuto imprenditoriale (e amministrativo) locale in altre forme di finanziamento o se si riterrà più opportuno dedicare alle potenzialità e alle problematiche specifiche del territorio di cooperazione una specifica occasione di sviluppo. Questi obiettivi andranno valutati anche in coerenza con la possibilità di sostenere l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri attraverso obiettivi dedicati alla CTE in aggiunta al FESR.

- *Obiettivo 4: sostenere il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori.*

Tra gli obiettivi “ambientali” questo obiettivo introduce un elemento innovativo e, forse anche per questa ragione, non trova forte coerenza con i progetti del CTE attuale. Segna però una direzione e un tema, indicati fortemente dall'Unione, che probabilmente diventerà elemento forte, insieme all'attenzione per il cambiamento climatico, per tutte le politiche comunitarie. Le priorità si riferiscono in particolare a interventi nel settore energetico e, tornando all'ottica ristretta ma esemplificativa dei Sistemi Verdi, il rimando è alla produzione di energia attraverso fonti rinnovabili attraverso la filiera Bosco – Legno – Energia. Il territorio di Italia – Svizzera, sicuramente per parte italiana, si caratterizza per una forte presenza di impianti idroelettrici, anche “micro”. Anche la priorità *e* (promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per le zone urbane) può essere interessante perché nel territorio transfrontaliero, pur in mancanza di grandi conurbazioni, cresce l'attenzione per insediamenti urbani di qualità.

- *Obiettivo 5: promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e gestione dei rischi*

Si tratta dell'obiettivo con la percentuale di investimento (15% FESR) più alta nell'attuale programmazione dopo l'obiettivo 6. Questo dato si spiega con la voce “prevenzione e gestione dei rischi”, che rimanda anche a interventi di tipo più tradizionale – in particolare legati al rischio idrogeologico – rispetto a quanto l'attenzione al cambiamento climatico evoca. Nell'articolazione in priorità l'obiettivo si “divide in due”, con la priorità *a* dedicata espressamente all'adattamento al cambiamento climatico e la priorità *b*, più tradizionale, che rimanda alla gestione e prevenzione dei rischi. Mentre sul secondo fronte ci si può attendere una risposta che ricalchi percorsi tradizionali, nel caso della priorità *a* è sicuramente richiesta una dose di innovazione e creatività maggiore. L'attenzione si sposta sulla tutela della biodiversità come risposta al cambiamento.

E' in fase di costruzione il piano regionale di adattamento al cambiamento climatico e nell'ambito di questa iniziativa verranno ricercate le necessarie coerenze. Tuttavia il territorio del CTE è naturalmente e storicamente fragile per quanto riguarda i rischi idrogeologici o, più in generale, per la capacità

di rispondere con efficacia a catastrofi naturali; sostenere anche i piccoli enti locali in interventi di prevenzione, preferibilmente se con caratteri di innovatività (es con progetti silvoculturali a elevata naturalità e resilienza) può essere di interesse. La scelta di inserire queste priorità in un progetto di cooperazione può favorire lo scambio di tecnologie e soluzioni; da verificare puntualmente la frequenza dei casi di “condivisione dei rischi”, più facile per l'individuazione di rischi analoghi (stabilità dei versanti, gestione degli alvei fluviali...) che non coincidenti (il confine montuoso naturalmente “separa” le aree di rischio per versante e per bacino idrico). Ultimo elemento di valutazione, quest'obiettivo promuove nettamente le politiche multidimensionali e integrate poiché la sfida del cambiamento climatico va giocata in un progetto di rete dove la biodiversità gioca un ruolo rilevante insieme agli impatti degli usi e delle trasformazioni territoriali.

- *Obiettivo 6: proteggere l'ambiente e promuovere la gestione efficiente delle risorse*

Questo obiettivo troverebbe nell'insieme dei progetti finanziati nel CTE attuale, un'altissima adesione, con il 49% dei progetti e il 50% delle risorse. Dall'osservatorio particolare dal quale abbiamo letto le politiche regionali vediamo come la priorità *d* (proteggere la biodiversità, i suoli e promuovere i servizi per gli ecosistemi, compreso NATURA 2000 e le infrastrutture verdi) sia fondamentale e perfettamente coerente con le politiche sui sistemi verdi. L'insieme delle priorità che articolano questo obiettivo disegna un intervento ad ampio spettro sulle tematiche ambientali, consentendo di promuovere iniziative in tema di rifiuti, qualità dell'acqua, promozione culturale e riqualificazione dell'ambiente urbano. Consente quindi di sostenere interventi più “tradizionali” e, parallelamente, di stimolare modalità di intervento più innovative.

- *Obiettivo 7: promuovere il trasporto sostenibile e eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete.*

Abbiamo visto come il tema “accessibilità” sia stato poco praticato nella programmazione in corso. Osservando anche le caratteristiche del partenariato o, più in generale, dei soggetti che hanno partecipato ai bandi, sembra di poter dire che le ragioni di interesse per questo obiettivo risiedono nella possibilità di intervenire sull'impatto locale del sistema dei trasporti (priorità *b* - migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T – e priorità *c* - sviluppare sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio e favorire la mobilità urbana sostenibile). Si obietterà che nel territorio di cooperazione insistono infrastrutture di rilevanza europea, a partire dall'aeroporto di Malpensa. E' un elemento da tenere sicuramente in considerazione, ma si valuti anche come la concentrazione di risorse sulle grandi infrastrutture implichi la sottrazione di risorse per piccoli progetti locali, che abbiamo visto essere di rilievo per le comunità locali.

- *Obiettivo 8: Promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori.*

Su questo obiettivo pesano la non appartenenza della Svizzera all'Unione e

le tensioni in tema di lavoratori transfrontalieri che hanno caratterizzato il rapporto tra Italia e Svizzera in questi ultimi anni, anche in ragione della crisi economica globale. La possibilità di adottare questo obiettivo andrà valutata in base all'individuazione di una serie di settori specifici (la gestione forestale o le competenze in materia di aree protette e valorizzazione del paesaggio) e in complementarità con gli obiettivi di sviluppo economico sostenuti dai primi tre obiettivi. In aggiunta, i CTE possono lavorare con una priorità ulteriore (i): l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, inclusa la mobilità transfrontaliera, le iniziative locali congiunte a favore dell'occupazione e della formazione;

- *Obiettivo 9: promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.*

Questo obiettivo introduce il tema dello “sviluppo di comunità” mediante investimenti sui servizi locali e valorizzando progetti di rigenerazione fisica e economica delle comunità rurali sfavorite. E' un tema di sicuro interesse per un'area montana o comunque periferica. Interessante anche il tema delle imprese sociali, da valutare in ambito transfrontaliero. Questo obiettivo è previsto, come il precedente e i due successivi, anche dal FSE ed è interessante ipotizzare come l'intervento sulla “rigenerazione fisica” si possa sposare con la priorità 9f su FSE - strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività – che lavora potenzialmente nell'ottica di un approccio vicino a Leader o CLLD (si veda capitolo 3)³. Nel quadro della lotta alla povertà, la priorità ii (la promozione dell'uguaglianza di genere e delle pari opportunità attraverso le frontiere, nonché promozione dell'inclusione sociale attraverso le frontiere), dedicata ai CTE, è di rilievo qualora si rilevino situazioni di disuguaglianza e discriminazione

- *Obiettivo 10: investire nell'istruzione, nella qualificazione professionale e nella formazione permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa.*

Questo obiettivo non si articola in priorità per quanto riguarda il FESR, è poco coerente con le progettualità espresse nell'attuale programmazione. Vi è una priorità, la iii, espressamente dedicata ai CTE: lo sviluppo e la realizzazione di programmi d'istruzione e formazione congiunti. Per meglio valutare l'opportunità di scegliere questo obiettivo occorrerebbe

- *Obiettivo 11: potenziare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici interessati dagli interventi del FESR, affiancando le azioni svolte a questo fine con il sostegno del FSE.* La finalità di questo obiettivo è quella di migliorare per i soggetti pubblici l'attitudine a: leggere il contesto in cui operano; a costruire soluzioni efficaci da un punto di vista tecnico, partenariale e con riferimento alle modalità di governante; adottare comportamenti flessibili in relazione al contesto e orientati al risultato. La tipologia prevalente di soggetti che attualmente partecipano al CTE, le difficoltà che spesso incontrano nel costruire e implementare progetti, la necessità di confrontarsi con sistemi

³ Si veda in allegato 3 la scheda informativa relativa al CLLD (Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo)

amministrativi e gestionali molto diversi, fanno considerare questo obiettivo, se non centrale, di potenziale aiuto e sostegno all'intero programma, indipendentemente dal tema specifico dei progetti che lo costituiranno. A rafforzare questo obiettivo, la priorità *iv* (la promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e fra i cittadini e le istituzioni) è stata definita con specifico riferimento ai programmi di cooperazione.

Abbiamo ricordato, introducendo i ragionamenti sui temi, come la scelta di riproporre i temi sui quali il programma attuale si è maggiormente speso sia condizionata alla possibilità di valorizzare turismo e cultura attraverso obiettivi che non li mettono esplicitamente al centro dell'attenzione. Per quanto riguarda il turismo, il richiamo più immediato è alle politiche di sviluppo economico.

Leggendo le priorità che articolano i nuovi obiettivi, un aggancio potrebbe essere con il potenziamento delle ITC e dei servizi di informazione, dei quali potrebbero beneficiare anche progetti di promozione culturale. Anche ripensare al turismo come una possibile leva per lo sviluppo di comunità (obiettivo 9) potrebbe dare a questo settore di attività un nuovo e più complesso significato. I legami più fertili si hanno probabilmente con gli obiettivi ambientali e, in prospettiva, valorizzando le possibili sinergie con i fondi FEASR. Lo stesso si può dire con la cultura, ricordando che la promozione culturale è prevista esplicitamente tra le priorità dell'obiettivo 6.

Estendendo il significato di quanto sopra, si ritiene che siano da valorizzare quegli obiettivi e quelle priorità che consentano di mantenere l'attenzione sui temi nei quali il Programma si è mostrato più forte e di aprire a possibilità inedite attraverso la multidimensionalità dei contenuti di progetto. Per questo andrebbero evitati quegli obiettivi che hanno condizioni di efficacia molto ben delimitate (ad esempio con riferimento a pochi e specifici settori produttivi) e privilegiate le priorità che consentano di costruire percorsi di integrazione anche tra fondi diversi. Un altro elemento da considerare è la complementarità con gli altri Programmi Operativi per evitare sovrapposizioni poco produttive e per costruire un equilibrio tra temi che possa consentire una distribuzione di risorse equa tra territori e tipologie di soggetti. Il riferimento esemplificativo è alla complementarità con Spazio Alpino sui temi dei trasporti e dell'accessibilità.

Queste considerazioni sono ovviamente subordinate alle scelte tra:

- rafforzare o contenere il peso dei temi pregressi più forti
- mantenere la multidimensionalità settoriale del programma o concentrare le risorse in uno specifico ambito di intervento

La multidimensionalità si gioca anche all'interno del pacchetto di obiettivi che verrà scelto e potrà essere utile anche per le valutazioni in merito all'efficacia del programma ipotizzare modalità di verifica sulle opportunità di integrazione sfruttate e sugli effetti indotti dei progetti in relazione al complesso degli obiettivi di Programma, non esclusivamente in relazione all'obiettivo per il quale un

progetto viene finanziato. Sarà quindi opportuno, da un lato, esplicitare anche in fase di bando le potenzialità in termini di impatto o effetti indotti e, dall'altro, costruire modalità di autovalutazione, da effettuarsi a cura dei proponenti almeno nella fase iniziale e a conclusione del progetto. Un'ipotesi potrebbe essere quella di non legare direttamente questa operazione a meccanismi di premialità sul singolo progetto ma di utilizzarne i risultati, in un'ottica di capitalizzazione, per valorizzare progetti successivi e complementari. Questo consentirebbe di non caricare il lavoro dei valutatori attraverso costruzione di indicatori di impatto complessi, ma di “verificare” l'effettivo impatto indotto in merito ad altri obiettivi/priorità del programma solo quando l'impatto si traduce in progetto coerente. I meccanismi di autovalutazione verranno ripresi anche nel capitolo 2, in relazione al partenariato. Di aiuto per una lettura complessiva dell'articolazione tematica del Programma può essere l'attribuzione ai singoli progetti di alcune parole chiave che siano preferibilmente condivise con altri programmi di cooperazione territoriale, in modo da poter valutare la complementarietà e le occasioni di sinergia tematica tra Programmi. Ulteriore suggerimento, la costruzione di un database georeferenziato, per meglio articolare la scelta di alcuni temi attraverso le specificità territoriali.

La scelta degli obiettivi dovrà dipendere anche da una valutazione di integrabilità con altre iniziative comunitarie. Abbiamo già visto, a titolo d'esempio, la buona possibilità di coerenza con i progetti LIFE – e nel caso specifico con il progetto lombardo LIFE Gestire - orientati verso una maggiore complessità anche per quanto riguarda la ricerca dei fondi. Orientarsi verso obiettivi ambientali implica una ricerca di integrazione con i fondi FEASR e, con riferimento al territorio di Italia – Svizzera, in particolare dove si propongono di preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste. In alternativa l'integrazione si può cercare con l'obiettivo 9 FESR, dove propone di adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali, stimolandone lo sviluppo locale. L'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio è un obiettivo che, se nel FESR si riferisce esplicitamente a tutti i settori, per il FEASR fa riferimento specifico ai settori agricolo e forestale.

Stante queste premesse e con riferimento alle considerazioni avanzate per ciascun singolo obiettivo, proviamo a costruire alcuni ipotetici scenari proponendo diversi “pacchetti” di obiettivi.

Abbiamo visto come l'obiettivo 6, sia per “tradizione” che per la pluralità degli ambiti su cui consente di intervenire, assuma le caratteristiche di obiettivo fondamentale per il Programma.

Un primo scenario vede il Programma caratterizzarsi per una decisa impronta “ambientale”, affiancando all'obiettivo 6 gli obiettivi 4 e 5. A corollario, potrebbe esserci uno dei primi tra obiettivi, articolato affinché possa privilegiare imprese e servizi di green economy o di gestione delle risorse naturali o, in alternativa, l'obiettivo 11 con l'intento specifico di “capacitare” i soggetti pubblici sui temi compresi negli obiettivi 4, 5 e 6. Ulteriore alternativa, scegliere come quarto obiettivo il 9, dedicato alla lotta alla povertà, cercando di contrastare i fenomeni di impoverimento territoriale che possono caratterizzare le aree montane, in entrambi

gli Stati. Individuare al cuore del programma i temi ambientali potrebbe, da un lato, ri-orientare l'articolazione tematica dell'intero programma verso una maggiore concentrazione e, dall'altro, consentirebbe di mantenere alcuni temi consolidati, con i quali si presuppone i partenariati abbiano dimestichezza affiancandoli a temi innovativi. Parallelamente, si sottolineerebbero su più obiettivi e temi le possibili sinergie con FEASR e progetti LIFE.

Una diversa scelta consente di combinare i temi ambientali, includendo il 6 e scegliendo tra il 4 e il 5, con una più spiccata focalizzazione sul sociale. Gli obiettivi di riferimento sarebbero in questo caso il 9, con attenzione alle comunità locali e alle situazioni di impoverimento, e il 2, soprattutto per quanto riguarda il potenziamento di servizi e di tecnologie ad alta capacità. Uno strumento di supporto potrebbe essere il *poverty mapping*⁴, una modalità di analisi, affiancata anche da processi di partecipazione che affiancano la raccolta degli indicatori, che consente, georeferenziando le informazioni, di dare delle indicazioni rispetto al livello di impoverimento a una scala “micro”, consentendo eventualmente di calibrare successivi interventi in modo territorialmente mirato. Sia l'obiettivo 4 che il 5 possono essere letti come momenti di attenzione per le comunità locali, dove il primo può sostenere l'economia locale attraverso miglioramenti dell'efficienza energetica (consentendo di intervenire sia sugli edifici pubblici che sul settore privato valorizzando, ad esempio, il patrimonio forestale), mentre il secondo, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rischi, può intervenire diminuendo la fragilità di alcune situazioni insediative.

Ulteriore alternativa è quella di potenziare la dimensione dello sviluppo economico. Gli obiettivi da privilegiare, oltre al 6 ed eventualmente 4 o 5, restano i primi 3. Ricordiamo come l'obiettivo 1 sia un buon collettore di progettualità (se analizziamo il programma attuale) e, parallelamente, consenta di ricomprendere una pluralità di settori produttivi, adattandosi a una realtà locale che si caratterizza per un tessuto, di piccole e medie imprese, in cui non si legge un settore produttivo nettamente prevalente sugli altri. L'obiettivo 2 consente di sostenere indirettamente le attività economiche tipicamente meno innovative, mentre resta da valutare la possibilità di sostenere la spinta all'internazionalizzazione anche attraverso scambi e collaborazioni con realtà elvetiche. Sia l'obiettivo 4 che 5 hanno potenziali ricadute in termini economici: il 4 interviene direttamente sulle imprese che si occupano di energia a livello locale, mentre il 5, in modo meno diretto, incide sul know how in settori innovativi (ad esempio, interventi di bio ingegneria). L'ultimo scenario propone di mantenere la massima differenziazione tra ambiti di intervento, affiancando a un obiettivo ambientale (6), l'attenzione alle comunità locali (9) e lo sviluppo economico d'impresa (1). A questi obiettivi si potrebbe o affiancare un obiettivo che va a rafforzare uno dei tre settori o, diversamente, scegliere l'obiettivo 11 come quarto tema, trasversale, facendo esplicitamente del Programma uno strumento di formazione e capacitazione dei soggetti locali. Quest'ultima ipotesi, solo accennata, è forse provocatoria ma sottolinea la necessità di costruire percorsi di accompagnamento e di lavorare per la capitalizzazione anche in un'ottica partenariale.

⁴ Si veda allegato 4 per la scheda sintetica relativa al *poverty mapping*.

Capitolo 2

Partenariati e soggetti

Il partenariato non rappresenta esclusivamente un modello associativo tra differenti enti. La sua efficace implementazione costituisce lo strumento per una piena realizzazione della cooperazione transfrontaliera. La rispondenza all'impegno di spesa e al raggiungimento delle priorità del programma si attuano attraverso il partenariato di enti provenienti dai territori ammissibili, divenendo strumento di attuazione delle politiche del programma stesso.

2.1. Caratterizzazioni e specificità emerse dall'analisi

Osservando la composizione dei partenariati nel CTE attuale vediamo che sono circa 615 gli enti coinvolti nei 126 progetti: tra questi soggetti, 392 gli enti italiani attivi come capofila e/o come partner. Il Programma, diretto a favorire la cooperazione di enti e istituzioni territoriali che agiscono a livello locale, vede la partecipazione prevalente di Comuni, Comunità Montane e Province attivi nei progetti sia come capofila sia come partner. Si tratta di soggetti localizzati nelle zone eleggibili del programma, ovvero le aree delle Province al confine con la Svizzera delle Regioni Aosta, Piemonte, Lombardia e Trentino Alto-Adige. In particolare, per la Regione Lombardia, comprese le zone di flessibilità, le Province di: Lecco, Sondrio, Como, Varese, Milano, Bergamo, Brescia e Pavia. La cooperazione territoriale transfrontaliera, nell'ambito del Programma, ammette la partecipazione sia di enti pubblici che privati, tuttavia prevale la partecipazione pubblica specie in qualità di capofila (Province, Regioni, Comuni, Comunità Montane e Università). Il ruolo di partner, che vede una alta partecipazione di Comuni e Comunità Montane, è più aperto alla presenza di Imprese ed Associazioni che mostrano minor possibilità di capofilare progetti.

Dall'analisi sono emersi diversi aspetti caratterizzanti la strutturazione del partenariato che vengono di seguito descritti:

- in media i partenariati sono rappresentati da un numero di circa 5 enti con una forte prevalenza italiana (sul totale dei soggetti coinvolti nel programma il 63% sono italiani). Alcuni di essi, per esempio le Regioni, le

- Province, le Università partecipano a diversi progetti sia in veste di ente capofila che di partner;
- emerge una provenienza territoriale molto forte in Lombardia e nel Ticino quali aree geografiche maggiormente rappresentate;
 - a livello di partecipanti italiani la candidatura dei progetti è concentrata principalmente in Lombardia (59 dei 126 presentati), la distribuzione tra Piemonte e la Provincia di Bolzano è di 31 e 25 progetti capofila mentre per la Valle d'Aosta la candidatura è decisamente minore (11);
 - emerge la strutturazione di un maggior equilibrio tra il numero di partner nei progetti presentati da soggetti bilingue. Emerge inoltre l'attivazione di relazioni tra enti lombardi e piemontesi con enti dell'area ticinese per ragioni geografiche e di lingua. Al contempo i soggetti della Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano partecipano a partenariati rispettivamente del Cantone Vallese e dei Grigioni. La provincia di Sondrio partecipa prevalentemente con il cantone dei Grigioni;

La comparazione con i Programmi Spazio Alpino; Italia-Austria; Italia-Francia Marittimo e Alcotra hanno offerto ulteriori riflessioni rispetto al tema del partenariato. *In primis la caratterizzazione del partenariato che differenzia la natura di un progetto transnazionale da quello transfrontaliero.* Infatti mettendo in comparazione la natura dei partenariati finanziati da Italia-Svizzera e quelli sostenuti dal programma Spazio Alpino sono emerse interessanti differenziazioni che ne sottolineano una complementarietà non solo tematica, come già sottolineato nel primo capitolo, ma anche partecipativa.

Rispetto alle progettualità sostenute dai programmi transazionali il programma transfrontaliero mette in evidenza una considerevole partecipazione di enti italiani afferenti all'area del terzo settore e dei piccoli comuni, a differenza dello Spazio Alpino in cui gli enti partecipativi risultano in maggioranza Enti Pubblici lasciando pochissimo spazio ai piccoli enti territoriali. Su entrambi i programmi di Cooperazione Territoriale viene ammessa la partecipazione sia di enti pubblici che privati, ma prevale la partecipazione pubblica specie in qualità di capofila (Province, Regioni, Comuni, Comunità Montane e Università). Nel programma Italia-Svizzera emerge come il ruolo di partner preveda un'alta partecipazione di Comuni e Comunità Montane, ma al contempo anche una profonda apertura alla partecipazione di Imprese e Associazioni che mostrano minor possibilità di capofilare progetti. In Spazio Alpino, che incide invece su tutto l'arco alpino e riguarda la cooperazione transfrontaliera, prevalgono, in termini di partecipazione italiana, amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni quali le Regioni (29%) seguite dalle Province (12%), siano essi partner o capofila. Tale aspetto conferma una complementarietà dei soggetti coinvolti sottolineando la differenziazione di impatto tra un programma e l'altro (il transfrontaliero più orientato alla cooperazione con impatto territoriale di confine, mentre il transnazionale con impatto su ampia area territoriale richiamando differenti capacità economiche e organizzative dei protagonisti).

Un altro elemento emerso dalla comparazione tra i programmi transfrontalieri è la loro similitudine nella specificità della dimensionalità e natura del partenariato che realizza i progetti. Tutti i partenariati transfrontalieri si caratterizzano per una dimensione di enti più esigua rispetto a quella dei transnazionali, con una minore rappresentanza nazionale e una partecipazione anche di enti di maggiore dimensione a livello territoriale.

Tale comparazione può essere così schematizzata:

| | Transfrontalieri | Transnazionali |
|--------------------------------------|--|--|
| Dimensioni numerica del partenariato | Medio – Bassa (da 3 a 6 partner) | Alta (in media dai 10 ai 12 partner) |
| Nazionalità | In media di 2 enti | In media 5 nazionalità |
| Tipologia di enti | Potenziale apertura a enti medio - piccoli | Apertura a enti di medie grandi dimensioni |

Questa complementarità tra programmi, relativa alla tipologia di attori coinvolti e alla composizione dei partenariati, si lega strettamente alla complementarità tra temi già evidenziata nel primo capitolo e ci consente di introdurre alcune riflessioni relative più specificamente ai soggetti componenti di partenariati.

Per primi ricordiamo i soggetti “naturalmente protagonisti” anche dei programmi di cooperazione: gli Enti locali. Oltre ad essere interlocutori privilegiati nelle politiche regionali analizzate, si dimostrano molto attivi in Italia – Svizzera con particolare riferimento alle tematiche ambientali. Questi rilievi si spiegano anche con riferimento alle competenze proprie di un Ente locale e alle sue possibilità d'azione (difficilmente un Comune sarà capofila per un progetto di innovazione d'impresa, ad esempio). Tuttavia, gli Enti locali, e specialmente quelli montani a bassa densità dove spesso le dimensioni e le caratteristiche naturali del territorio richiederebbero forti investimenti in sicurezza e gestione del rischio, trarrebbero sicuro beneficio da risorse comunitarie a fronte di una costante riduzione dei trasferimenti. Partner quasi irrinunciabili sui temi ambientali a scala locale, possono svolgere un ruolo determinante anche per l'obiettivo della lotta alla povertà e, con necessari distinguo tra le singole priorità, nell'ambito dello sviluppo economico. Spesso necessitano di supporto, economico ma anche operativo, di tipo tecnico e procedurale, e di accompagnamento per la costruzione di progetti efficaci. Ad esempio, abbiamo visto come una gestione efficace delle foreste d'alta quota (le più produttive per il legname) dipenda dalle risorse tecniche e dalla capacità progettuale dei piccoli Comuni che frequentemente ne sono proprietari.

Gli Enti gestori di aree protette hanno alcune caratteristiche di particolare interesse. Oltre ad essere Enti pubblici, i parchi hanno solitamente la capacità di aggregare localmente una serie di interessi che potenzialmente sono in grado di

costruire partenariati complessi e coesi. Questo in particolare sul fronte ambientale, di tutela della biodiversità, ma anche per quanto riguarda lo sviluppo economico legato ai temi dell'agricoltura sostenibile o del turismo a basso impatto. Turismo e cultura trovano in questi soggetti dei promotori “tradizionali” in grado di lavorare sulla multidimensionalità dei progetti. Ovviamente le potenzialità di questi soggetti variano a seconda del contesto e del singolo caso.

La capacità di un ente parco di essere catalizzatore evoca quegli approcci che, nel solco dell'approccio LEADER, sono richiamati anche nelle bozze nei nuovi regolamenti comunitari: nel terzo capitolo anche i CLLD verranno illustrati e approfonditi. Ci sono altre ragioni di interesse, almeno per quanto riguarda Regione Lombardia: da un lato, le prime esperienze di coordinamento tra aree protette per la definizione di iniziative condivise – anche con partner svizzeri - e, dall'altro, l'orientamento, espresso dalla Regione stessa, a fare di questi soggetti una rete, articolata e coordinata. Parallelamente, alle politiche di rete si affiancano le spinte a una sempre maggiore autonomizzazione degli enti parco, ai quali è richiesto anche di attivarsi per recuperare le risorse necessarie a sostenere i propri progetti. Da tutto questo si evince come agli enti gestori di aree protette sia chiesto un sempre maggiore dinamismo, insieme a una decisa spinta progettuale coerente con strategie di area vasta.

Tra i soggetti locali “oggetto” di politiche che ne rivedono o ne specificano meglio il ruolo abbiamo incontrato anche i Consorzi forestali. Sono stati recentemente approvati i nuovi criteri che li ridefiniscono, al fine di evitare che questi soggetti diventino, come è già accaduto, semplicemente degli snodi burocratici. L'intento è quello di recuperarne il ruolo come effettivi gestori di una realtà associata di enti, imprese e singoli proprietari. Anche in questo caso, è la natura propositiva, gestionale e progettuale, di questi soggetti che si vuole implementare. Un esempio diverso riguarda i distretti agricoli, riconosciuti non per semplice contiguità territoriale, ma approvati solo quando presentano un programma d'azione credibile condiviso tra i singoli partecipanti. Si segna così il passaggio da un riconoscimento “passivo”, solo formalmente coerente con alcune caratteristiche date, alla valorizzazione delle politiche attive. A questi due soggetti, scelti a titolo d'esempio, possono fare riferimento tanti soggetti piccoli o medio piccoli, come le imprese agricole o forestali, difficilmente in grado di costruire autonomamente progetti complessi ma facilitate a partecipare dove forme di aggregazione volontaria si dimostrano propositive.

Il tema del sapere esperto emerge in numerose tipologie di progetti e, se la conoscenza approfondita del territorio è normalmente una risorsa dei soggetti locali, spesso la partecipazione di Università e centri di ricerca qualifica le competenze sui singoli temi. Il sapere esperto “settoriale” di alto livello è di per sé “transfrontaliero” e sovralocale. Un diverso tipo di sapere esperto, giocato a una scala locale ma che potenzialmente supera i confini, è quello di cui sono portatori gli Ordini professionali e la Associazioni di categoria. Questi soggetti hanno la possibilità di coinvolgere ma anche di formare i propri iscritti ai temi propri dei progetti transfrontalieri.

Segnaliamo un'ultima tipologia di soggetti, ancora poco presente in Italia – Svizzera ma con un alto potenziale per lo sviluppo della partecipazione locale ai progetti. Il riferimento è al terzo settore, impegnato sia sul sociale che in campo ambientale. Interessanti sono anche le forme di economia legate, ad esempio, a cooperative sociali. Questi soggetti sono i potenziali interlocutori anche per le politiche di sviluppo turistico e, soprattutto, culturale, sempre in un'ottica di multidimensionalità dei progetti.

Nel paragrafo dedicato alle proposte alcuni di questi soggetti saranno presi ad esempio come possibili destinatari, tra gli altri, degli strumenti presentati, accennando una valutazione sul livello di coerenza/compatibilità tra soggetto e proposta operativa.

2.2. Condizioni di efficacia di un partenariato e peculiarità del Programma Italia - Svizzera

Dall'analisi effettuata e dalle esperienze maturate in ambito di gestione di progetti sia all'interno di Programmi di cooperazione territoriale (transfrontaliera, transnazionale, ex Interreg) sia di programmi a gestione diretta, nasce una riflessione su specifici fattori critici di successo per un partenariato efficace. Tali elementi caratterizzanti il successo del partenariato possono essere così definiti:

- sostenibilità: corrisponde alla capacità degli enti che fanno parte del consorzio di partenariato di mantenere la relazione instaurata attraverso il progetto anche dopo la chiusura del progetto stesso;
- impatto: corrisponde alla capacità degli enti che partecipano al consorzio di partenariato di garantire una ricaduta dei progetti con forte impatto sul territorio (individuato da specifici indicatori relativi al tema affrontato);
- co-realizzazione: corrisponde alla realizzazione congiunta di attività da parte dei partner;
- rispetto del *timing*: all'interno di progettualità europee (sia a gestione diretta che di Cooperazione Territoriale) l'elemento "capacità di gestire il tempo" costituisce un fattore fondamentale per una gestione efficiente delle relazioni e delle attività di progetto. Un utilizzo efficace del fattore tempo consente di garantire una gestione amministrativa con minori problematiche, ma soprattutto di rispettare i tempi imposti dal programma per la rendicontazione. Pertanto il rispetto del timing nello svolgimento delle azioni e dell'attuazione delle spese rappresenta un aspetto molto importante per attestare la qualità e l'affidabilità del partenariato in un'ottica gestionale.

Anche con riferimento ai suddetti fattori critici di successo, il programma Italia - Svizzera ha cercato di porre l'accento sul concetto di partenariato integrando nella fase di stesura del progetto vincoli aggiuntivi per qualificare il rapporto tra i

partner che si apprestano ad intraprendere insieme un progetto. E' stata instaurata una procedura che consiste in una dichiarazione da parte dei partner di progetto, al momento della candidatura dei progetti, che definisca l'intensità di collaborazione⁵ con cui si svolgerà l'azione.

Essa consiste nell'esplicitazione del grado di partecipazione dei partner al progetto in base ai seguenti criteri:

- elaborazione congiunta: corrisponde al fatto che il progetto sia costruito e definito in comune tra gli enti del partenariato;
- attuazione congiunta: corrisponde al fatto che il progetto sia realizzato in comune tra gli enti del partenariato;
- personale condiviso: corrisponde al fatto che il progetto preveda la messa a disposizione sui due versanti di personale per accompagnare la realizzazione del progetto;
- finanziamento congiunto: corrisponde al fatto che il progetto venga finanziato in comune tra gli enti del partenariato.

Dall'analisi dei progetti finanziati e implementati è emerso come raramente si sia realizzata un'effettiva messa in comune delle risorse umane coinvolte nel progetto. Dalle interviste con i Project Officer del Programma è emerso come la progettazione condivisa (elaborazione congiunta) sia stata minima. Il maggior numero dei progetti è nato in base ad una proposta dei capofila italiani con il coinvolgimento successivo del partner svizzero. Rispetto all'opzione del finanziamento congiunto è emerso chiaramente che tale situazione sia difficilmente realizzabile in virtù del forte squilibrio tra il contributo pubblico a favore della parte italiana e quello concesso invece ai partecipanti svizzeri. E' auspicabile che venga individuata una nuova strategia finanziaria con i partner istituzionali svizzeri allo scopo di equilibrare tale asimmetria che si riverbera in maniera tangibile nella creazione del partenariato e nello sviluppo delle azioni previste in ambito progettuale.

Tali problematiche che si innescano nella creazione del partenariato devono essere valutate attraverso gli elementi del programma che più fortemente condizionano il consorzio stesso. Ad alcune problematiche contingenti, come le diversità di carattere normativo e linguistico o le tensioni nei rapporti socio – politici tra Italia – Svizzera, si aggiungono problematiche originate dal Programma stesso, che rendono sbilanciate la composizione del partenariato, il reale coinvolgimento e la motivazione degli enti, la responsabilizzazione e interpretazione dell'azione cooperativa a cui sono chiamati, lo sviluppo di attività che abbiano un impatto sui territori coinvolti. In questo quadro, che definisce il contesto e sul quale non si può pensare di intervenire attraverso un programma di cooperazione transfrontaliera, alcune criticità relative alla gestione dei progetti

⁵ Si ricorda che la scelta di tali opzioni viene richiesta direttamente nel formulario di candidatura e che tale manifestazione avviene con la firma di una "dichiarazione d'intenti" da parte dei partner. Questo comporta che nella fase di attuazione tali intenti potrebbero essere disattesi, riducendo quindi a pura formalità il principio di cooperazione enunciato nella scheda.

possono essere invece sviscerate con l'obiettivo si propongono interventi migliorativi. Ripercorriamo queste criticità prima di introdurre suggerimenti e proposte.

La realizzazione dei progetti richiesta dal Programma Italia-Svizzera implica sistemi di gestione complessi. Tale situazione ha un impatto rilevante sulla vita del progetto e al contempo sul coinvolgimento dei partner e sul futuro dell'iniziativa che viene finanziata.

Gli elementi di maggiore rilievo che condizionano la realizzazione del progetto e di conseguenza anche il consorzio di partenariato sono i seguenti:

- le attività di coordinamento richiedono molto tempo e numerosi incontri per mantenere gli obiettivi e le attività concordate;
- i progetti con un alto numero di partner implicano un forte impegno nella fase di rendicontazione oltre che di coordinamento dei singoli enti coinvolti;
- i piccoli partner incontrano numerose difficoltà nell'ottenere le fidejussioni bancarie necessarie per l'anticipo delle spese che devono essere realizzate durante il progetto;
- i partner pubblici trovano difficoltà nella gestione amministrativa e nella gestione del budget di progetto, con la conseguente ricerca di competenze esterne in grado di farlo;
- il FESR comporta il rimborso delle spese che devono essere pertanto anticipate dal partner. Questo determina la necessità per i partner di avere una solidità e disponibilità finanziaria che consenta un'esposizione del soggetto stesso nella fase di spesa e di rendicontazione delle varie attività;
- la differenza linguistica crea difficoltà a livello gestionale. Tale elemento condiziona le relazioni tra i partner e l'impostazione delle riunioni tecniche di coordinamento che vengono svolte spesso in maniera diluita nel tempo.

In sintesi, la nascita e il mantenimento del partenariato nelle attività di cooperazione risultano spesso difficili a causa di una asimmetria finanziaria e tecnica che ne influenza la costituzione e il funzionamento efficace. A questo si aggiungono elementi di carattere tecnico richiesti dalle caratteristiche del programma stesso, come la richiesta di competenze di *management* progettuale o la capacità dei partner di anticipare le spese, che comportano una vera e propria selezione dei potenziali soggetti intenzionati a partecipare.

2.3. Proposte

Da quanto emerso dall'analisi si possono proporre alcune considerazioni finalizzate alla costituzione di un potenziale miglioramento del partenariato strutturato in base al programma.

Di seguito sono riportate diverse opzioni finalizzate ad affrontare tali necessità, esposte in due "famiglie" di suggerimenti o soluzioni possibili, considerando che

l'efficacia del progetto e la sua sostenibilità sono tra loro strettamente connesse.

La prima famiglia, *nuove procedure bando per finalizzazione di partenariati efficaci*, fa riferimento all'adozione di particolari strumenti procedurali nella definizione e implementazione dei bandi con il fine di costruire partenariati efficaci.

La seconda famiglia, *proposte per la nascita di partenariati efficaci*, individua alcune possibilità operative per stimolare la nascita di partenariati efficaci, stimolare la partecipazione effettiva dei partner e migliorare le possibilità di valutazione (quindi di intervento) sulla dimensione partenariale dei progetti.

Nuove procedure bando per finalizzazione di partenariati efficaci

Per finalizzare al meglio la creazione di un partenariato è opportuno intervenire rispetto agli strumenti procedurali che ne condizionano la creazione. Ci si riferisce in primis alla tipologia di bandi che vengono attivati. A questo proposito possono essere suggerite alcune modalità di articolazione dei bandi indirizzate al miglioramento della costituzione del partenariato a partire dalla stessa metodologia di impostazione/pubblicazione del bando di gara. Da questo punto di vista può tornare utile confrontarsi con esperienze avviate in altri programmi sperimentati durante questo ciclo di programmazione nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea segnalando elementi di forza e debolezza emersi. Le modalità di pubblicazione dei bandi possono differire da programma a programma in base a decisioni procedurali interne alle singole Autorità di Gestione ed ai Segretariati Tecnici Congiunti.

Le due modalità di lancio e gestione bandi di maggiore interesse sono la procedura a due step e quella a due fasi. Vediamone le caratteristiche, gli elementi di forza e di debolezza.

Procedura a due step

Alcuni programmi di cooperazione territoriale nell'attuale programmazione (tra questi si possono citare Spazio Alpino, South East Europe, IPA Adriatico e Med) hanno attivato il sistema di candidatura chiamato a due step (*two step procedure*). Questo sistema è stato pensato allo scopo di conseguire due elementi di facilitazione: il primo per lo stesso Segretariato Tecnico Congiunto che avrebbe avuto minori domande da valutare; il secondo per gli utenti ai quali era chiesta una prima domanda di candidatura di semplice compilazione. In sintesi il sistema consente ai candidati di inoltrare all'inizio una sintetica scheda progettuale (comunemente chiamata *Expression of Interest*⁶). Qualora tale scheda progettuale riscontri l'interesse del Segretariato Tecnico, ossia sia più rispondente ai termini del bando, i proponenti sono invitati a proporre una proposta completa (*Full Application Form*). In linea di massima, la fase per la consegna del formulario completo (*second step*) dura generalmente 8 settimane. Al termine di questo

⁶ Nel caso di Spazio Alpino vengono concesse 5 settimane per inoltrare una scheda che deve avere indicato in estrema sintesi: obiettivi del progetto, azioni, partner individuati, budget.

periodo il Lead partner è tenuto a compilare l'Application Form (AF) ed a firmare, congiuntamente con i partner, il Partnership Agreement (PA), oltre ovviamente a soddisfare altre richieste di carattere tecnico.

Il sistema a due step rende possibile una preselezione delle domande consentendo una candidatura più in linea con gli obiettivi del programma e una valutazione sulla stabilità concreta del partenariato in quanto viene "richiamato", nel secondo step, a ripresentarsi con un progetto dettagliato verificando, al contempo, l'effettiva elaborazione congiunta della proposta.

Elementi di forza:

- una pre-valutazione sulla rispondenza dei progetti alle priorità previste dal Programma;
- la pre-valutazione del partenariato coinvolto nel progetto (coerenza e competenze per la candidatura);
- un alleggerimento sulla valutazione dei progetti, rappresentando il primo step un valido filtro nella ricezione di candidature più rapide da valutare.

Elementi di debolezza

- un appesantimento amministrativo per le autorità di programma chiamate ad elaborare due bandi e tenute ad affrontare due fasi selettive;
- un ampliamento dei tempi dalla fase della prima candidatura alla fase di implementazione del progetto essendo esso soggetto a due step di valutazione.

Procedura sviluppo/implementazione

Tale procedura è impiegata dal programma Urbact per ciò che riguarda i progetti denominati "Reti Tematiche" o "Gruppi di Lavoro"⁷. L'impostazione è basata su due fasi del progetto. La progettazione avviene in due momenti: una prima fase in cui, a fronte di un bando, si presenta la candidatura indicando la tematica di progetto, un primo gruppo di partner e le modalità di sviluppo del progetto nel suo complesso. Tale fase viene chiamata Fase di Sviluppo (*Development Phase*).

Qualora la proposta venga selezionata, e quindi finanziata, i partecipanti sono chiamati, nell'arco di 6 o 4 mesi, a seconda della tipologia di progetto, a dettagliare il progetto da loro proposto e ad ampliare il partenariato con cui verranno successivamente realizzate le singole attività. In fase di sviluppo, il capofila di progetto sarà supportato da un esperto tematico che andrà a conoscere i singoli partner (quelli già individuati ed i nuovi per la II fase) ed elaborerà una analisi puntuale sul tema oggetto del progetto, utile allo sviluppo dei dettagli del piano operativo della II fase. La proposta di progetto dettagliato che viene elaborata durante la Fase di Sviluppo sarà candidata a un successivo bando e potrà essere selezionata per la Fase di Implementazione (*Implementation Phase*) che

⁷ La tipologia di questi progetti varia in base al numero di partner massimi richiesti, alla richiesta di contributo concesso, oltre ad un differente risultato che dovrà essere da loro conseguito

dura tra i 20 e 30 mesi a seconda delle tipologia presa in esame.

A differenza delle modalità a due step, durante la Fase di Sviluppo il programma concede contributi per la sua realizzazione (ossia vengono rimborsate le spese utilizzate per l'ampliamento del partenariato e per la stesura del formulario completo). Inoltre, nella stessa fase vengono impiegati esperti esterni, cosiddetti "esperti tematici" che affiancano il progetto nello sviluppo della corretta direzione fino all'implementazione.

Elementi di forza:

- il sistema sviluppo/implementazione ha consentito un forte indirizzo alle priorità previste dal Programma Operativo di Urbact;
- ha stimolato la creazione di un partenariato coerente e competente sulle tematiche coperte dalle azioni progettuali;
- ha sostenuto un accompagnamento nella costruzione di un partenariato coerente grazie a risorse aggiuntive dedicate alla costituzione del partenariato durante la fase di Sviluppo e all'affiancamento di un tecnico esperto nella Expert List del Segretario;
- ha dato luogo a un impatto del progetto su più Stati (si consideri che la progettazione obbliga la copertura di 4 aree geografiche in Europa, elemento che viene assolto durante la Fase di Sviluppo).

Elementi di debolezza:

- un budget dedicato a esperti e all'implementazione della Fase di Sviluppo che potrà non essere finalizzato al risultato (il progetto e il partenariato candidati successivamente alla Fase di Sviluppo non sempre consentono di avere il progetto finanziato per la Fase di Implementazione);
- la necessità di una pregressa selezione di esperti tematici che permettano l'affiancamento nella costituzione del partenariato;
- un appesantimento amministrativo per le autorità di gestione del programma chiamate ad elaborare due bandi e due fasi selettive da affrontare, nonostante l'alleggerimento dei progetti da valutare;
- un ampliamento dei tempi dalla fase della prima candidatura alla fase di implementazione del progetto essendo esso soggetto a due fasi di valutazione.

Proviamo a valutare i pro e i contro di queste procedure dal punto di vista di alcuni potenziali proponenti.

Possiamo ipotizzare che questa seconda modalità (procedura sviluppo/implementazione) in grado di dare risorse, non solo economiche, anche nella fase di costruzione del progetto, vada a vantaggio dei soggetti progettualmente più deboli (ad esempio alcuni enti locali di piccole dimensioni). Consente infatti di costruire un progetto più efficace nel merito e, anche qualora il progetto non venga selezionato, può dare origine a una sorta di "percorso formativo" o, in generale, a un aumento delle conoscenze che rafforza le competenze dei proponenti. In questo caso un investimento di dimensioni più contenute può rispondere anche a quegli obiettivi di "capacitazione" che abbiamo

considerato trasversali a tutti gli obiettivi FESR per la prossima programmazione. Discorso simile, anche se con alcuni distinguo, vale per altre aggregazioni “stabili” tra soggetti (ConSORZI, distretti, ma anche un CLLD nato, ad esempio, attorno a un parco). Centri di ricerca e Università potrebbero essere coinvolte sia dai singoli proponenti per elaborare il progetto che nella selezione degli esperti tematici, giocando quindi un doppio ruolo che può avere anche valore indiretto di “raccordo” tra progetti. La prima modalità proposta (procedura a due step) ha il vantaggio di concentrare inizialmente l'attenzione sull'idea progettuale, facendo emergere i contenuti dando loro maggior valore rispetto alla capacità “formale” di risposta a una domanda. I soggetti più deboli potrebbero trovare più facilmente la possibilità di candidarsi e sarebbe opportuno prevedere momenti di accompagnamento, anche non mirato sui singoli candidati, all'inizio del periodo dedicato allo sviluppo del progetto.

Proposte per la nascita di partenariati efficaci

Dall'analisi emergono alcuni suggerimenti volti a favorire la nascita di un partenariato per l'implementazione più efficace del progetto. Le proponiamo di seguito raggruppate in tre gruppi, relativi al tutoraggio partenariale, al supporto alla partecipazione e al miglioramento della valutazione e gestione del partenariato.

Azioni di tutoraggio partnerariale

- intensificare le azioni mirate a supporto dei proponenti nella ricerca di partner transfrontalieri per favorire una maggior integrazione tra i partner coinvolti nei diversi progetti e/o la condivisione e capitalizzazione dei risultati ottenuti;
- organizzare workshop progettuali allo scopo di condividere con il territorio le priorità del programma e associarle a idee progetto che possano in questo modo indirizzare la stesura dei bandi e orientare al meglio la stesura dei progetti e la costituzione di partenariati;
- sostenere i piccoli enti che hanno interesse e competenze alla partecipazione al Programma attraverso specifiche azioni di assistenza tecnica⁸, informazione specifica e azioni di promozione;
- fornire strumenti conoscitivi ed organizzativi che favoriscano l'integrazione operativa tra partner a livello di progetto (strumenti informativi ed informatici) e che siano in grado di misurare il valore aggiunto in termini di progettualità integrata;
- capitalizzare esperienze e risultati maturati su altri progetti così da ampliarne il partenariato⁹.

⁸ Su questo si richiamano altri Programmi di Cooperazione Territoriale tra cui il Programma Interreg IVC che consente di realizzare incontri di Progetto con i referenti del Programma su specifiche idee presso il Segretariato previo appuntamento.

⁹ Attività di supporto alla capitalizzazione di progetti sono già attive nel programma Italia-Francia Marittimo http://www.maritimeitfr.net/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=362&Itemid=274 così come nel programma Spazio Alpino in cui è stata creata una guida alla

Queste suggestioni riportano l'attenzione alle attività di accompagnamento e consentono di avanzare alcune considerazioni in merito al ruolo potenziale degli enti centrali, come ad esempio le Direzioni Generali regionali o gli enti SiReg, anche nella loro articolazione territoriale. Spesso questi soggetti, nei rispettivi ambiti di competenza, propongono momenti di formazione e approfondimento rivolte agli enti locali e non solo. Sarebbe interessante coordinare l'azione di questi soggetti con la promozione di specifici bandi sul territorio, sia come spinta ulteriore per una progettazione di qualità, coerente con le politiche regionali, sia per dare più valore ai rapporti di cooperazione verticale e ai servizi di consulenza che spesso gli enti centrali offrono. Alcuni bandi prevedono la possibilità che le Regioni, o le strutture regionali, si candidino direttamente, ma dove i beneficiari privilegiati sono i soggetti locali queste modalità di supporto indiretto diventano rilevanti.

Azioni di supporto alla partecipazione

- introdurre criteri di premialità (determinati in fase di valutazione, ossia concedendo maggiore punteggio) che favoriscano la partecipazione di un adeguato numero di soggetti;
- incentivare la partecipazione di enti (sia pubblici che privati) delle aree periferiche o delle comunità locali che sono attualmente meno rappresentate, al fine di allargare l'impatto territoriale del programma;
- prevedere la possibilità dell'ampliamento della partnership (denominata per tale motivo partnership dinamica), durante l'evoluzione del progetto, allo scopo di capitalizzare in itinere l'esperienza progettuale¹⁰;
- estendere l'area Svizzera di Cooperazione: consentire l'ampliamento dell'area svizzera di cooperazione potrebbe ampliare le attivazioni di potenziali partner con l'altra area prevedendo in itinere la creazione di una relazione con un partner del territorio limitrofo;
- creare un partner database: attivare un database pubblico su Web allo scopo di individuare partner o mettere in rete le proprie idee su cui cercare partner. Si possono citare come esempio il database del programma Spazio Alpino <http://www.alpine-space.eu/projects/project-ideas/project-idea-database/>

La possibilità di ampliare, modificare, adattare il partenariato alle caratteristiche del progetto può essere vista sia come attenzione ai soggetti deboli o solitamente trascurati, ma anche come valorizzazione delle capacità progettuali in relazione ai contenuti di progetto e alla costruzione del sistema di relazioni. La partnership dinamica è interessante dal punto di vista dei proponenti sia per la necessità di ricorrere a saperi esperti (locali o meno) in particolari momenti del ciclo di vita del progetto, ma anche per valorizzare la multidimensionalità dei progetti dove e quando si rilevassero interessanti complementarità.

capitalizzazione a supporto delle candidature nell'ambito dell'ultimo bando lanciato.

¹⁰ Questa attività viene già prevista all'interno del Programma di Cooperazione Territoriale Italia-Austria

Azioni di miglioramento della valutazione e gestione del partenariato

- creazione di un database interno sul partenariato finalizzato a mappare la affidabilità dei partner. Servirà per creare una memoria storica dei partenariati creati e gestiti nell'ambito del programma. Consentirà inoltre di migliorare la valutazione durante la stessa programmazione o nelle successive programmazioni. Verrà richiesta una valutazione da parte del capofila sui partner coinvolti all'interno del progetto e l'autorità di Gestione fornirà una valutazione relativa alla gestione del capofila stesso. Rispetto a tale opzione ritorna di utilità il Modulo operativo "Scheda di valutazione e auto-monitoraggio dei partenariati" impiegato nella Ricerca IRER – 2007 "Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia"¹¹ che potrebbe costituire un punto di partenza per la impostazione di tale database e di una griglia finalizzata a categorizzare i diversi enti coinvolti nel partenariato;
- attivare strumenti di valutazione del partenariato in itinere: la definizione di strumenti finalizzati ad una valutazione del partenariato in itinere possono avere come punto di partenza la modalità definita nel Modulo operativo "Qualifica dei soggetti del partenariato" impiegato nella Ricerca IRER – 2007 "Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia"¹².
- svolgere una azione di sondaggio da parte degli stakeholders di programma e sui partecipanti all'attuale programmazione allo scopo di raccogliere indicazioni sulle problematiche legate al partenariato e sulle soluzioni attivate e/o suggerimenti per un miglioramento di impostazione;
- richiedere la conoscenza pregressa dei partner: i progetti che sono candidati da enti che già avevano avuto una precedente esperienza garantiscono una maggiore stabilità del rapporto partneriale con una conseguente efficacia del progetto che andranno a sviluppare insieme;
- prevedere il coinvolgimento di Partner che hanno già partecipato al Programma: enti che hanno avuto una precedente esperienza all'interno del programma forniscono maggiori garanzie di successo del progetto in quanto portatori di conoscenze delle regole del Programma e delle modalità di lavoro sinergico in partenariato;

¹¹ Tale Modulo ha permesso di mettere a punto uno strumento a favore dei partenariati dei PISL per costruire un percorso di auto-valutazione che consentisse agli attori coinvolti nella partnership locale di riflettere sul processo attivato, sulle sue potenzialità e criticità, sulle possibili soluzioni dei problemi emergenti. Esso rappresentava "uno strumento di lavoro che può essere utilizzato come traccia di riflessione e come occasione per sperimentare concretamente un percorso di apprendimento collettivo che consenta a tutti i partecipanti di imparare dall'esperienza e di acquisire competenze progettuali e valutative". Tale strumento potrebbe essere testato a livello di programma Italia-Svizzera apportando le modifiche basate sulle diverse procedure del programma.

¹² Il Modulo ha avuto come scopo di predisporre e diffondere una serie di tecniche per la mappatura, all'interno dei processi di sviluppo locale, degli attori che sono protagonisti, a vario livello e con ruoli diversi, delle attività. Il Modulo operativo permette di realizzare una sorta di auto-diagnosi sullo stato del proprio partenariato, individuando le componenti presenti e quelle mancanti. Le attività connesse al Modulo operativo suggerivano elementi per qualificare la struttura della rete di partenariato per avere maggiore consapevolezza sui ruoli politici e funzioni tecniche si erano sviluppate in seno al partenariato.

- rafforzare il coinvolgimento fuori area: ampliare il supporto di enti fuori area qualora le competenze più forti siano garantite sempre in rispetto dei massimali comunitari per gli enti che vengono da aree differenti da quelle coinvolte.

In generale, tutte le attività di valutazione “autoriflessiva”, oltre che alleggerire chi controlla nella verifica di indicatori spesso complessi, ha il vantaggio, se ben condotta, di aumentare la consapevolezza sulla qualità del proprio lavoro da parte dei singoli partner, evidenziando contemporaneamente il valore aggiunto della partnership nel suo complesso.

Capitolo 3

Prospettive di sviluppo della governance

3.1. Il percorso di elaborazione

Allo scopo di individuare elementi che consentano di valutare le prospettive del programma Italia – Svizzera, il tema della *governance* è stato affrontato in un percorso, che si riassume in tre passaggi fondamentali.

In prima battuta è stata affrontata un'analisi volta a indagare le variabili utili all'individuazione dell'incidenza/ricaduta dei diversi programmi CTE presi in esame, rispetto ai temi-settori trattati e alle caratteristiche del partenariato di ciascun programma.

In secondo luogo è stata avviata una rilettura delle progettualità del programma Italia – Svizzera e dei programmi identificati come comparabili, alla luce degli obiettivi proposti nelle bozze di regolamento dei fondi comunitari per il periodo 2014 – 2020. Questa operazione è stata fatta allo scopo di verificare, rispetto al futuro, come si sono identificate le progettualità attuali e se esistono coerenze o difformità tra i diversi programmi presi in esame.

Infine, attraverso una lettura dei materiali e delle esperienze a disposizione relativi ai nuovi (o innovativi) strumenti di cooperazione territoriali, si è cercato di evidenziare la capacità e potenzialità del programma Italia – Svizzera di integrarsi con questi stessi strumenti, in un'ottica di sostenibilità.

Per il confronto con tutti i programmi di Cooperazione Territoriale aventi ricaduta sul territorio italiano sono state considerate 5 variabili (associate ai diversi programmi) per individuare quelli più affini al programma Italia – Svizzera, su cui avanzare una successiva comparazione strategica. Le variabili considerate hanno riguardato:

- copertura geografica;
- capacità di gestione;
- tipologia di attori coinvolti o ammessi;
- strategia di comunicazione adottata;
- possibili convergenze progettuali.

Sono 4 i programmi emersi come di maggior interesse e affinità con Italia –

Svizzera e quindi oggetto di ulteriori approfondimenti:

- Spazio Alpino;
- Italia - Austria;
- Alcotra;
- Italia - Francia Marittimo.

Rispetto a tali programmi sono state analizzate le progettualità finanziate dal programma che hanno fornito indicazioni sullo sviluppo progettuale degli stessi, sui temi maggiormente coperti e sulle partnership di progetto (affrontati rispettivamente nei capitoli 1 e 2).

Le differenze tra i programmi (in primis l'area geografica di intervento oltre al fatto che Italia – Svizzera risulta essere l'unico dei transfrontalieri nel Nord Italia a coinvolgere un'area territoriale extra UE) hanno tuttavia permesso una serie di considerazioni utili per valutare il programma in termini di impatto territoriale, complementarietà e suggestioni migliorative a livello di *governance*.

3.2. Possibili linee di indirizzo

Le evidenze emerse dall'analisi e le riflessioni a valle del processo analitico possono essere sintetizzate in tre famiglie di questioni.

La prima riguarda le relazioni tra i programmi di cooperazione, che possono essere lette in un'ottica di interoperabilità o di sinergia. I due termini sono connessi ma non sono sinonimi, poiché il primo deriva dalla riflessione in merito alla complementarietà, di temi e tipologie di partner, tra programmi diversi; mentre il secondo si riferisce al valore aggiunto dato dall'intervento di programmi diversi sullo stesso progetto o sullo stesso partenariato. L'interoperabilità tra programmi è elemento che rafforza l'impatto del Programma sull'area di interesse. Ad esempio, è stato evidenziato, nei capitoli precedenti, come il programma Italia – Svizzera lavori in un'ottica di maggiore potenzialità per specifici enti e determinate tematiche rispetto ai programmi di Cooperazione Transnazionale (es. Spazio Alpino). Italia – Svizzera infatti consente l'accesso al programma anche per enti di dimensione relativamente piccola (siano essi Comuni o associazioni) che difficilmente trovano spazio nell'ambito del programma Spazio Alpino. Inoltre è emerso come le progettualità ricadono su ambiti di intervento fortemente complementari tra i due programmi (turismo e cultura su Italia – Svizzera, ambiti poco coperti da Spazio Alpino, il quale ha sostenuto principalmente azioni legate all'ambito dell'Energia e dei Trasporti). Parallelamente, emerge la possibilità di rafforzare la ricaduta dei progetti e rafforzarne la sostenibilità attivando sinergie tra programmi di cooperazione territoriale (transfrontalieri o transazionali): sono emersi infatti progetti sostenuti su programmi diversi che, per tematiche o per la partecipazione degli stessi attori (in qualità di capofila o partner), potrebbero moltiplicare la propria ricaduta

attraverso la loro interoperabilità.

Le riflessioni relative alla necessità di una maggiore capitalizzazione degli impatti del programma nasce altresì dalle difficoltà incontrate durante l'analisi e relative allo scarto tra le informazioni a disposizione sui singoli progetti e la necessità di valutarne l'effettiva ricaduta. Il tema è già stato in parte proposto e affrontato nel secondo capitolo, relativamente al partenariato. Dal punto di vista della *governance*, il tema si pone in relazione alla valutazione complessiva di impatto del programma e con dirette ricadute sulla facilitazione del dialogo, nell'ottica illustrata poco sopra, tra diversi programmi.

La lettura della progettualità di Italia – Svizzera e degli altri programmi di cooperazione è stata effettuata, come ricordato, anche mettendo in relazione i progetti con gli obiettivi previsti dalla prossima programmazione. Questa attenzione alle prospettive future si rafforza però ulteriormente considerando il potenziale apporto dei nuovi o recenti strumenti UE di cooperazione territoriale al programma Italia – Svizzera nel prossimo periodo di programmazione. Le caratteristiche di questi nuovi strumenti o le suggestioni delle, seppur poche, esperienze in corso consentono di costruire interessanti prospettive di sviluppo.

3.3. Proposte

Di seguito presentiamo proposte e suggerimenti ordinati secondo le tre famiglie di questioni esposte nel paragrafo precedente (interoperabilità o sinergia, capitalizzazione degli impatti, potenziale apporto dei nuovi o recenti strumenti UE di cooperazione territoriale). Ovviamente la ricaduta di ogni singola proposta non si esaurisce nel tema a cui fa riferimento, essendoci correlazioni tra le singole questioni.

Per quanto riguarda l'**interoperabilità tra programmi e progetti**, la forte connotazione territoriale che tocca anche programmi di Cooperazione Territoriale limitrofi o sovrapposti potrebbe consentire una maggior interazione funzionale a massimizzare interventi simili o complementari.

Tale situazione potrebbe avvenire:

- sviluppando in itinere progetti in comune su ambiti di reciproco interesse o creando ex novo esperienze di progetti trilaterali con programmi transfrontalieri limitrofi che toccano le medesime tematiche (complementarietà/sinergia);
- capitalizzando esperienze finanziate e considerate buone prassi, dall'attuale o precedente programmazione, in una logica trilaterale di progetto, ad esempio connettendo progetti già finanziati con altri che hanno affrontato le medesime problematiche costituendo un vero e proprio cluster tematico territoriale (capitalizzazione).

Due linee di azione esemplificano le possibilità di valorizzare la complementarità tra programmi e le potenziali sinergie.

▪ *Scambio di buone prassi tra le autorità di gestione*

Un'importante azione di miglioramento delle competenze dell'autorità di gestione e degli strumenti gestionali può certamente riguardare l'attuazione periodica di scambio di buone prassi con altri Programmi transfrontalieri che prevedono il coinvolgimento di Stati extra UE (es. IPA). L'istituzione di questi momenti di confronto potranno consentire di valutare di concerto modalità operative efficienti o individuare soluzioni a problematiche comuni affrontate dalle autorità di gestione dei programmi.

▪ *Indicatori di Programma o concertati con altri programmi*

Si sottolinea l'utilità di individuare indicatori finalizzati alla misurazione di un efficace impatto dei progetti. La valutazione tramite efficaci indicatori permetterebbe di verificare quali siano i progetti in grado effettivamente di sviluppare sinergie con altri progetti finanziati a livello pubblico o privato o, più in generale, con iniziative precedenti o contemporanee alla realizzazione del progetto. Questo andrebbe a rispondere alle progettualità, emerse anche dall'analisi, in cui coloro che hanno realizzato progetti non sono effettivamente in grado di definire la portata positiva dell'iniziativa svolta rispetto alle politiche di sviluppo regionali e locali.

Sarebbe opportuno finalizzare tali indicatori di concerto con gli altri programmi di Cooperazione Territoriale, almeno in ambito alpino, al fine di consentire una interconnessione tra potenziali progetti integrabili. Tale situazione potrebbe permettere di facilitare l'interconnessione tra esperienze nate in contesti territoriali diversi ma facilmente trasferibili o integrabili.

Questo potrebbe realizzarsi concretamente facilitando momenti di incontro tra progetti maturati su programmi diversi allo scopo di trovare una convergenza finalizzata alla capitalizzazione delle singole esperienze (cfr. anche capitolo 2 su partenariato)

Le strategie per favorire e migliorare la **capitalizzazione degli impatti** prevedono sia un intervento sulle modalità di valutazione dei singoli programmi sia la riflessione sulle modalità di confronto e sinergia tra programmi diversi.

▪ *Miglioramento sulla valutazione, prestazioni e risultati*

Alla luce degli orientamenti della nuova programmazione in cui si rafforzerà la logica dell'impatto che i progetti sostenuti dai programmi di Cooperazione Territoriale dovranno avere sui territori, si suggerisce un miglioramento della valutazione, prestazioni e risultati dei progetti sostenuti. Una migliore qualità e un migliore funzionamento dei sistemi di controllo e valutazione all'interno del Programma rappresentano un'efficace metodologia per perseguire un approccio alla politica di coesione più strategico e più orientato ai risultati.

Il punto di partenza per un approccio basato sui risultati consiste nello stabilire ex-ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili. Indicatori che

dovranno risultare facilmente interpretabili e statisticamente convalidati, oltre a rispondere agli interventi politici. Le valutazioni *ex ante* dovrebbero essere incentrate sul miglioramento della concezione del programma affinché strumenti e incentivi per il raggiungimento degli obiettivi previsti possano essere controllati e valutati nella fase di attuazione. Infine la valutazione dovrebbe fare un maggiore uso di metodologie rigorose, *in primis* relative alla valutazione dell'impatto, in linea con gli standard previsti a livello europeo e soprattutto con altri programmi di Cooperazione Territoriale.

▪ *Promozione della capitalizzazione delle migliori esperienze (e al contempo della sinergia tra i programmi)*

Sempre nella logica di valorizzare e capitalizzare i risultati raggiunti dai progetti di successo, e al contempo creare un'effettiva integrazione tra i vari programmi analizzati, si potrebbe prevedere l'attivazione di bandi *ad hoc* di capitalizzazione, un maggiore raccordo tra progetti e organizzazione di workshop tematici rivolti sia ai partner e capofila di progetto che ai referenti dei programmi stessi. Sulla base di esperienze maturate da altri programmi, si ritiene pertanto di particolare interesse l'individuazione di una strategia di capitalizzazione che consenta di massimizzare e rendere sostenibile buone prassi progettuali emerse durante l'attuale programmazione.

La capitalizzazione potrebbe avvenire:

- in sinergia con altri programmi creando formule di progetti transfrontalieri trilaterali. Questa formula prevede per gli enti la possibilità di allargare i progetti approvati nella Call precedente con l'ampliamento della partnership. Tale opzione è presente nell'ambito del programma Italia - Austria. In questo modo il programma permetterebbe ai progetti di successo che hanno un concreto impatto sul territorio, di trasferire il *know-how* creato ampliando il partenariato ed estendendo pertanto la ricaduta dell'iniziativa su un'area più ampia
- creando sistema tra buone esperienze negli stessi ambiti tematici (cluster di progetti) finanziati su bandi diversi¹³.

In questo modo si andrebbero a valorizzare i consorzi di partnership migliori divenendo tale opportunità una sorta di premialità per il consorzio di partenariato coinvolto e per i progetti migliori che hanno un impatto concreto e duraturo sui territori coinvolti. Inoltre favorire la creazione di sinergie con altri programmi non solo permette di dare continuità ai progetti, ma permette agli stessi di influire sulle

¹³ Come esempio concreto possiamo citare il programma MED che ha appena chiuso il bando di capitalizzazione: progetti conclusi e/o ancora in corso sostenuti da programmi di cooperazione territoriale diversi (es. Med, Ipa, Central Europe, Enpi MED, Italia – Francia Marittimo, SEE, etc..) hanno firmato Memorandum of Understanding essendo incentrati su temi comuni, al fine di creare sinergie per il futuro e garantire il proseguo delle attività implementate ed in corso di implementazione al fine di capitalizzare i risultati ottenuti e migliorare non solo le proprie performance ma l'impatto sui territori coinvolti in un'ottica di coesione. Il bando di capitalizzazione ha visto prevalentemente la candidatura di enti con idee progettuali di capitalizzazione sviluppate in seguito alla firma di MoU

politiche e sui cambiamenti che abbiano impatti duraturi ed efficaci per lo sviluppo dei territori coinvolti. Per questo motivo, rispetto alla creazione di un terreno favorevole alla nascita di sinergie con altri programmi, si suggerisce di aprire lo spettro di opportunità per i progetti attraverso una visione anche dei programmi a gestione diretta rispetto all'attuale programmazione (in via di conclusione) e alla futura programmazione denominata Europa 2020. In tale direzione, si propone una mappa di connessione dei tre Assi del programma Italia - Svizzera con le opportunità europee a gestione diretta attive o previste (i futuri programmi della programmazione 2014-2020 sono in fase di definizione).

Tabella 3.1 - Connessioni tra Italia – Svizzera e opportunità della programmazione europea

| | Asse 1 - Ambiente e Territorio | Asse 2 – Competitività | Asse 3 - Qualità della vita |
|---------------------------------|---|--|---|
| PROGRAMMAZIONE 2007-2013 | <ul style="list-style-type: none"> - LIFE + - Energia Intelligente per l'Europa (EIE) - Programma imprenditorialità ed innovazione (EIP) - Settimo programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione - Programma comunitario sulla Protezione Civile | <ul style="list-style-type: none"> - Programma quadro per l'Innovazione e la Competitività (CIP) - Programma imprenditorialità ed innovazione (EIP) - Programma di sostegno della politica di Tecnologia dell'Innovazione e della Comunicazione (TIC) - Cultura 2007 - Gioventù in azione - Lifelong Learning Programme - Sottoprogramma: Erasmus, Grundtvig, Leonardo da Vinci - Media 2007 - Settimo programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione - Energia Intelligente per l'Europa | <ul style="list-style-type: none"> - Programma imprenditorialità ed innovazione (EIP) - Programma di sostegno della politica di Tecnologia dell'Innovazione e della Comunicazione (TIC) - Programma Salute Pubblica - Gioventù in azione - Lifelong Learning Programme - Sottoprogramma: Comenius, Erasmus, Grundtvig, Leonardo Da Vinci - Media 2007 - Programma comunitario per l'Occupazione e la Solidarietà Sociale - Settimo programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione |
| PROGRAMMAZIONE 2014-2020 | <ul style="list-style-type: none"> - COSME Programma per la competitività delle PMI (2014-2020) - Horizon 2020 – Obiettivo Sfide della Società (Asse 3 sistema energetico affidabile, sostenibile e competitivo e Asse 5 un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e resistente ai cambiamenti climatici) - Life 2014-2020 | <ul style="list-style-type: none"> - Erasmus per Tutti - Europa Creativa - COSME Programma per la competitività delle PMI (2014-2020) - Horizon 2020 – Obiettivo Sfide della Società (Asse 4 Sistema di trasporto europeo efficiente) e Obiettivo Leadership industriale | <ul style="list-style-type: none"> - Erasmus per Tutti - Europa Creativa - Horizon 2020 – Obiettivo Sfide della Società (Asse 1 Salute e Asse 6 società europee inclusive, innovative e sicure) - Programma Innovazione Sociale - Programma Diritti e cittadinanza - Fondo Asilo e Migrazione - Programma Salute per la Crescita |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Tale azione andrebbe supportata dall'organizzazione di iniziative mirate alla maggior integrazione tra i partner coinvolti nei diversi progetti o alla condivisione e capitalizzazione dei risultati ottenuti.

Infine, prevedere un bando finale di capitalizzazione consentirebbe di impiegare eventuali fondi residui, valorizzare i risultati dei migliori progetti e garantire al contempo una potenziale sostenibilità delle esperienze meritevoli.

La terza famiglia di questioni individuate, **potenziale apporto dei nuovi o recenti strumenti UE di cooperazione territoriale**, consente di ampliare le riflessioni fin qui svolte sulle prospettive di connessione e sinergia tra temi e iniziative nel prossimo periodo di programmazione.

▪ *Valutazione delle opportunità delle nuove strategie e dei nuovi strumenti comunitari post 2013*

I programmi o, più in generale, le iniziative comunitarie prevedono la possibilità di ricorrere a degli strumenti che possono essere utili a migliorare la *governance* dei singoli programmi perché pensati in un'ottica di integrazione territoriale tra iniziative e fondi. Dal punto di vista gestionale la nuova programmazione offre particolari spunti per migliorare la metodologia organizzativa allo scopo di impiegare in maniera efficace impiego di risorse territoriali. Vengono nello specifico delineate due differenti tipologie.

Si possono pertanto prendere in esame le proposte avanzate dalla Commissione per la futura programmazione allo scopo di riflettere se e quali strumenti gestionali potrebbero essere efficaci in una logica di attuazione del programma transfrontaliero. Ricordando che le proposte della Commissione europea per la politica di coesione 2014-2020 mirano a introdurre nuovi strumenti per garantire un impatto territoriale delle politiche UE, ci sembra opportuno indicare le novità previste, le quali ricordiamo sono ancora in fase di proposta, cercando di fare una lettura di tali opportunità strategiche rispetto al programma Italia - Svizzera. Dopo aver illustrato contenuti e opportunità di ITI e CLLD¹⁴, proponiamo indicazioni su GECT e EUROIDISTRETTI, strumenti gestionali già esistenti e operativi, per quanto ancora poco sperimentati. Per ciascuno strumento o esperienza selezionata, a una breve sintesi dei contenuti segue una riflessione sulle opportunità per il programma Italia – Svizzera.

¹⁴ Di seguito si riportano le schede sintetiche su nuove strategie e programmi in corso di definizione presso la Commissione utili alla valutazione in oggetto. Si veda in allegato 3 le schede informative relative a ITI e CLLD.

ITI - Investimenti territoriali integrati¹⁵: rappresentano un nuovo strumento proposto per la futura programmazione qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia finalizzata allo sviluppo territoriale richieda un approccio integrato che comporti investimenti nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi. Dove sono previsti, gli ITI dovranno essere individuati dai programmi operativi che stabiliranno la dotazione finanziaria indicativa di ogni asse prioritario destinata a ciascun ITI. Questi non rappresentano un intervento né una sub-priorità di un programma operativo. Piuttosto l'ITI consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in maniera trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico.

Gli elementi chiave di un ITI possono essere sintetizzati nei seguenti tre punti:

- territorio designato e strategia di sviluppo territoriale integrata;
- pacchetto di iniziative da implementare;
- accordi di *governance* per gestire l'ITI.

L'ITI si differenzia dallo sviluppo locale di tipo partecipativo poiché attua un diverso tipo di approccio.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo ha un approccio *bottom up*, dal basso verso l'alto. È il gruppo di azione locale a stabilire il contenuto della strategia di sviluppo locale e le operazioni soggette a finanziamento. L'ITI, al contrario, non pregiudica le modalità decisionali relative agli investimenti stessi, in quanto tale processo può essere *top down* (dall'alto verso l'alto), *bottom up* (dal basso verso l'alto) o una combinazione dei due. Come tale, lo sviluppo locale di tipo partecipativo può essere, ad esempio, una componente di una strategia urbana integrata implementata mediante un ITI.

La gestione e l'attuazione degli ITI in un contesto di cooperazione transfrontaliera dovranno essere indicate dall'autorità di gestione ad uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative.

Sarà sempre di competenza delle autorità di gestione competenti provvedere affinché il sistema di sorveglianza del programma operativo preveda l'individuazione degli interventi e delle realizzazioni di un asse prioritario che contribuiscono a un ITI.

Lo strumento degli ITI verrà consolidato in una futura fase attuativa con la previsione di specifiche azioni integrate da esso sostenute. Infatti in base alla proposta di regolamento sulle Disposizioni comuni "almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale sono destinate ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 99 del regolamento (UE)".

Gli ITI, in un contesto transfrontaliero, possono essere impiegati per implementare una strategia integrata per lo sviluppo urbano in città transfrontaliere. E' tuttavia necessario rispettare il contesto di cooperazione. Per questo motivo, il regolamento CTE impone che qualsiasi organismo intermedio designato per l'implementazione di un ITI debba essere «istituito da autorità pubbliche provenienti da almeno due paesi partecipanti».

Gli elementi positivi che dovrebbero caratterizzare l'ITI sono i seguenti:

- promuovendo l'uso integrato di fondi, ha la potenzialità di portare a un risultato

¹⁵ Stabiliti dall'art. 99 COM 610 del 14 marzo 2011

- globale migliore a parità di importo dell'investimento pubblico;
- la delega di gestione degli Investimenti Territoriali Integrati darà più potere agli attori sub-regionali (investitori locali/urbani), assicurando il loro coinvolgimento nella preparazione e nell'implementazione del programma;
 - avendo flussi di fondi assicurati all'inizio garantirà una maggiore certezza per quanto riguarda i fondi destinati a iniziative integrate;
 - rappresenta uno strumento designato a un approccio locale per lo sviluppo che può aiutare a sbloccare il potenziale non sfruttato appieno contenuto a livello locale, urbano e regionale.

| Vantaggi | Svantaggi |
|--|--|
| <p>maggior legittimazione politica e istituzionale nell'affrontare problematiche transfrontaliere</p> <p>maggior facilità nell'affrontare problemi di confine</p> <p>sono assicurati i fondi all'inizio per gli interventi</p> | <p>mancono esperienze precedenti essendo un nuovo strumento</p> <p>richiede un monitoraggio del tipo di attività prevista</p> <p>possibili difficoltà di relazione con il soggetto capofila</p> <p>identificazione di un nuovo organismo che svolga un'azione di intermediario</p> |

CLLD – Sviluppo locale di tipo partecipativo Nell'ambito della futura programmazione si introduce anche il CLLD quale strumento per azioni di sviluppo locale nell'ambito di tutti i 5 Fondi coperti dal quadro strategico comune. Il tema dello sviluppo locale di tipo partecipativo è stato adottato in ambito FEASR e denominato anche sviluppo locale LEADER caratterizzandosi sulla base delle seguenti caratteristiche:

- a) si concentra su specifici territori subregionali;
- b) si basa su azioni di tipo partecipativo. Esse sono guidate da gruppi di azione locale (GAL) composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati¹⁶;
- c) viene attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;
- d) è definito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale e attività di networking.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo si attua attraverso l'elaborazione e l'attuazione di una strategia di sviluppo locale. Tale strumento può mobilitare e coinvolgere le organizzazioni e le comunità locali affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Questo strumento nell'attuale programmazione doveva contenere obbligatoriamente i seguenti elementi:

- a) l'ambito territoriale e la popolazione interessati dalla strategia;
- b) un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio (compresa un'analisi SWOT del territorio stesso);
- c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia, dei suoi obiettivi prioritari e delle modalità di raggiungimento e misurabilità dei risultati. Tale strategia dovrà risultare coerente con i programmi pertinenti dei Fondi europei interessati;
- d) una descrizione del processo di associazione degli enti coinvolti nell'elaborazione della strategia;
- e) un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- f) una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione.

Nella proposta della Commissione la metodologia relativa allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i fondi QSC che:

- focalizzi l'attenzione su territori subregionali specifici;
- sia di tipo partecipativo, con il coinvolgimento di gruppi di azione locale costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati;
- sia messa in atto tramite strategie di sviluppo locale basate sull'area integrate e multisettoriali, concepite prendendo in considerazione le potenzialità e le esigenze locali;
- includa caratteristiche innovative nel contesto locale, l'istituzione di una rete e, dove opportuno, la cooperazione.

Questa metodologia unica consentirà un utilizzo integrato dei Fondi per l'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Per la cooperazione transfrontaliera il CLLD apre interessanti prospettive poiché consente di focalizzare l'attenzione sul consolidamento del partenariato in un'ottica *bottom – up*. Le tipologie di attori coinvolti, i temi trattati e le caratteristiche del territorio coinvolto nel Programma chiedono, per aumentare

¹⁶ In tale organo né il settore pubblico né un singolo gruppo di interesse rappresentato, a livello decisionale, godono di più del 49% dei diritti di voto

l'efficacia dei progetti e il loro impatto, un approccio di tipo partecipativo (capitalizzazione attraverso la responsabilizzazione del partenariato locale) e il più possibile plurifondo (concentrazione e sinergia per non frammentare e disperdere l'azione).

| Vantaggi | Svantaggi |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento di enti più vicini alle problematiche territoriali - potenziale recupero di organizzazioni maturate sui precedenti Leader quali buone prassi | <ul style="list-style-type: none"> - mancano esperienze precedenti sulla CTE - individuazione di enti territoriali transfrontalieri affidabili allo scopo - necessità di monitoraggio delle attività svolte dal gruppo di sviluppo locale |

In una prospettiva di riflessione complessiva sulle metodologie di gestione del futuro programma possono essere anche prese in esame altre formule impiegate in ambiti transfrontalieri in Europa. Si tratta delle esperienze degli EURODISTRETTI e dei GECT.

GECT

Il GECT (o Gruppo europeo di cooperazione territoriale) rappresenta uno strumento giuridico di cooperazione a livello comunitario che consente a "gruppi cooperativi" di attuare progetti di cooperazione territoriale, cofinanziati dalla Comunità, su iniziativa degli Stati membri allo scopo di agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale.

Il GECT si struttura giuridicamente su una convenzione fondativa fra i soggetti partecipanti i quali si legano attraverso l'adozione di uno statuto con regole organizzative e funzionali. Con il GECT i comuni e gli altri enti partecipanti si possono organizzare in una forma giuridica che assicura all'organismo transfrontaliero un'esistenza autonoma. La titolarità della personalità giuridica consente di agire direttamente sia nei confronti dei suoi componenti sia da parte dell'organismo verso le Istituzioni comunitarie e terzi.

La composizione del GECT prevede la partecipazione obbligatoria di membri situati in almeno due Stati UE. I membri possono appartenere alle seguenti categorie:

- Stati UE;
- autorità regionali o locali;
- associazioni;
- qualsiasi altro organismo di diritto pubblico

È possibile che entità di paesi non UE partecipino qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano.

Il programma transfrontaliero Italia – Svizzera potrebbe costituire un GECT tra controparti italiane e svizzere come primo caso in Europa di istituzione di uno strumento giuridico di cooperazione (GECT) tra un paese UE ed uno extra UE essendo lo strumento già stato testato a livello di cooperazione transfrontaliera.

| Vantaggi | Svantaggi |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - struttura già sperimentata in altri ambiti territoriali - natura transfrontaliera dello strumento - mission rivolta alla gestione di strumenti di cooperazione territoriale | <ul style="list-style-type: none"> - creazione di un ente avente natura giuridica |
| Opportunità | |
| <ul style="list-style-type: none"> - attivazione dello strumento con uno Stato non membro | |

EURODISTRETTO

Tra le diverse forme associative impiegate nella cooperazione transfrontaliera in Europa emerge anche l'Eurodistretto. Si tratta di un'entità amministrativa che attualmente non possiede una definizione formale. Esistono alcune esperienze europee che hanno di fatto promosso l'Eurodistretto nella seguente formula giuridica: raggruppamento di autorità europee di aree urbane o rurali, o aree miste sia urbane che rurali, provenienti da aree di Stati diversi e tra di loro confinanti aventi come obiettivo la promozione della cooperazione transfrontaliera.

Le prime forme di Eurodistretti sono state avviate in Francia e la loro istituzione avviene, sulla base delle esperienze esistenti, in base a tre formule:

- 1) attraverso un accordo di messa a sistema di progetti territoriali limitrofi e fra loro interagenti
- 2) in forma più istituzionale all'interno di un GECT disciplinando in tal modo gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera
- 3) attraverso una forte istituzionalizzazione, ossia con strutture aventi propri poteri legislativi e designati da elezioni di cittadini dei distretti coinvolti.

All'interno di un Eurodistretto i membri possono decidere di costituire un quadro di cooperazione tematico (per esempio nel settore dei trasporti, istruzione, cultura, salute, strade e infrastrutture, acqua, ecc.) rafforzando l'integrazione degli enti e l'individuazione di risposte su specifiche problematiche oppure impostare una strategia comune di sviluppo e di politica di sviluppo condivisa allo scopo di combattere determinate disparità territoriali. Per meglio comprendere le potenzialità di queste esperienze, in mancanza di riferimenti normativi, è opportuno riferirsi alle esperienze già in corso; in particolare si segnalano:

- Eurodistretto adriatico, con la stipula di una convenzione tra sei comuni del Montenegro (Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat e Ulcinj), uno della Repubblica albanese (Scutari), otto paesi dell'Unione dei comuni del Basso Biferno (Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni, San Martino in Pnesilis e Ururi) e tre paesi molisani di origine slava e arbereshe (Acquaviva Collecroci, Montemitro e Montecilfone). Lo scopo di questo Eurodistretto è promuovere una crescita in cooperazione tra le due sponde dell'Adriatico.
- Eurodistretto Strasburgo – Ortenau: <http://www.eurodistrict.eu/fr/Accueil-2.html#> che ha l'obiettivo di portare più valore a tutti gli abitanti del territorio, per facilitare la vita di frontiera e gettare le basi per una vera e propria cooperazione inter-confine istituzionalizzata. L'Eurodistretto ha un suo organo consiliare ed è stata istituita una struttura operativa e decisionale all'interno di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)
- Eurodistretto SaarMoselle - <http://www.saarmoselle.org/>

La creazione di un Eurodistretto tra Italia e Svizzera potrebbe riguardare anche solo una porzione del territorio di cooperazione (ad esempio, coinvolgendo una sola regione italiana e un solo cantone elvetico) e costituirebbe sicuramente un'esperienza innovativa e potenzialmente interessante da sottoporre all'attenzione della Commissione. Alle tematiche selezionate in coerenza con gli obiettivi comunitari potrebbero essere affiancati temi puntuali fortemente condivisi con le rappresentanze territoriali.

| Vantaggi | Svantaggi |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - struttura già sperimentata in altri ambiti territoriali europei - natura transfrontaliera dello strumento - mission rivolta alla gestione di strumenti di cooperazione territoriale - flessibilità della natura giuridica dello strumento | <ul style="list-style-type: none"> - ambiti di intervento territorialmente più ristretti rispetto ad un'area transfrontaliera |
| Opportunità | |
| <ul style="list-style-type: none"> - identificazione di una nuova forma associativa, sul modello di Eurodistretto, valida con uno Stato non membro | |

Allegato 1

Indice di dettaglio dei contenuti del secondo rapporto intermedio

Capitolo 1

Potenzialità di sviluppo della cooperazione transfrontaliera in Lombardia

1.1. Metodologia

1.2. Macro temi, settori e FESR

1.2.1. Macro-temi

1.2.2. Settori

1.2.3. La distribuzione del FESR

1.3. Partenariato

1.3.1. Localizzazione geografica e tipologia di enti

1.3.2. La partecipazione al programma Italia-Svizzera

1.3.3. Partecipazione comparativa

1.3.4. Progetti individuati come buone prassi su Italia-Svizzera

1.4. Governance

1.4.1. L'individuazione di programmi di Cooperazione Territoriale comparabili con Italia-Svizzera e sostenibilità

1.4.2. La lettura delle progettualità alla luce di Europa 2020

Capitolo 2

Opportunità di integrazione di programmi e progetti in ambito regionale

2.1. Metodologia

2.2. Temi e parole chiave, tipologie di attività

2.2.1. Temi e parole chiave

2.2.2. Tipologie di attività

2.2.3. Temi e tipologie

2.2.4. Grado di multidimensionalità

2.3. Relazioni e collaborazioni

2.3.1. Relazioni interne al SiReg

2.3.2. Soggetti significativi

2.3.3. Grado di multidimensionalità e intensità di collaborazione

2.4. Missione e cooperazione transfrontaliera

2.4.1. Elementi per la lettura della Mission della Direzione Generale

Sistemi Verdi e Paesaggio

2.4.2. Ipotesi di Mission della Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio

2.4.3. Sistemi Verdi e Paesaggio, Cooperazione Transfrontaliera e obiettivi Europa 2020

Capitolo 3

Comparazione tra le due letture analitiche

3.1 Temi e settori

3.2 Partenariato, relazioni e collaborazioni

3.3. Obiettivi Europa 2020

Allegati

1. Schede relative ai 12 programmi di cooperazione territoriale

2. Traccia di intervista ai referenti Italia-Svizzera

3. Scheda di approfondimento sui GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale)

4. Traccia di intervista ai responsabili/funzionari Autorità di Gestione

5. Approfondimento: Distribuzione dei progetti rispetto alle parole chiave
Keep

Allegato 2

I nuovi obiettivi della programmazione comunitaria: relazione con i temi Sistemi Verdi e Paesaggio

Questa tabella è una proposta, che è stata sottoposta ai referenti di Direzione mentre veniva chiesto loro di elaborare un prodotto simile in vista della redazione del DSU. Nel rispondere alla richiesta della DC Programmazione, i diretti referenti delle politiche hanno saputo trovare momenti di raccordo diversi ulteriori rispetto a quanto da noi ipotizzato, dimostrando così l'esistenza che i temi da loro trattati hanno ulteriori potenzialità, in particolare sui primi 3 obiettivi, da noi non considerati, che non emergono dalla sola lettura di ciò che è in corso di implementazione.

Tabella 1 – FESR

| Obiettivo FESR | Priorità | Interesse e prospettive per i Sistemi Verdi e Paesaggio |
|---|---|--|
| 4) Sostenere il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori | a) Promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili e) Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio nelle zone urbane | La gestione del patrimonio forestale attraverso i processi di filiera per lo sfruttamento delle rinnovabili/centrali a biomassa/produzione di pellet Di interesse, anche se indiretto (evitare il consumo di suolo consente di stoccare carbonio) per le politiche comprese nell'Agenda per il consumo di suolo. Priorità da stimolare all'interno del confronto tra Direzioni per incentivare lo sviluppo di insediamenti urbani a basso consumo (politiche di riuso) |
| 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi | a) Sostenere investimenti riguardanti in modo specifico l'adattamento al cambiamento climatico b) Promuovere investimenti destinati a far fronte a rischi specifici... | Le politiche attive di prevenzione degli effetti del cambiamento climatico chiamano in causa la biodiversità come elemento per aumentare la resilienza dei sistemi ecologici. Trovano quindi sostegno politiche e progetti sulla biodiversità in relazione al cambiamento climatico. Indirettamente (vedi sopra) politiche per il consumo di suolo. Gestione forestale come prevenzione dei dissesti (progetto di filiera Alta Valtellina unisce la filiera BLE alla prevenzione del rischio idrogeologico) |

Segue

Continua tabella 1

| Obiettivo FESR | Priorità | Interesse e prospettive per i Sistemi Verdi e Paesaggio |
|--|---|---|
| 6) Proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse | d) proteggere la biodiversità, i suoli e i servizi per gli ecosistemi, compreso Natura 2000 e le infrastrutture verdi | <p>Obiettivo e priorità centrali per il lavoro della Direzione, anche per la possibilità di coniugare in un progetto più temi e competenze.</p> <p>Il richiamo alle infrastrutture verdi e ai suoli riprende la dimensione “fisica” della mission di Direzione; dimensione che, unita alla biodiversità e ai servizi per gli ecosistemi, restituisce il valore complesso del lavoro di Direzione; tra i soggetti titolati ad agire in questo campo le aree protette possono avere un ruolo decisivo e la Direzione può utilmente accompagnare e orientare.</p> <p>Priorità che si presta ad accogliere programmi complessi e multidimensionali, anche valorizzando i temi paesaggistici o pensando a progetti speciali nelle aree protette.</p> <p>I progetti LIFE in corso offrono spunti interessanti sia sul tema specifico della biodiversità (Arctos e Ec Square), sia rispetto alle reti ecologiche (TIB). In particolare LIFE Gestire potrà essere un ottimo punto di partenza per sviluppare e coordinare progetti complessi.</p> |
| 8) Promuovere e l'occupazione e la mobilità dei lavoratori mediante: | e) Migliorare l'ambiente urbano, in particolare con la riqualificazione delle aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico | <p>Interessante campo di innovazione per i sistemi verdi e la biodiversità; coerente con alcuni obiettivi di Direzione (rif. Struttura sistemi verdi) e con le politiche per il consumo di suolo. Nelle politiche di riqualificazione urbana la Direzione può dare un contributo importante nell'inquadrare la progettazione del verde in un sistema di relazioni, ecosistemiche, e non solo, con richiami alla valorizzazione del paesaggio urbano, più complesso.</p> |
| 8) Promuovere e l'occupazione e la mobilità dei lavoratori mediante: | b) Iniziative per lo sviluppo locale e aiuti a strutture che forniscono servizi di zona per creare nuovi posti di lavoro | <p>Possibile sviluppo per la filiera BLE e per la gestione forestale in generale, anche valorizzando il ruolo dei Consorzi forestali come “strutture che forniscono servizi”.</p> <p>In prospettiva, occasione per ripensare al ruolo localmente attivo degli enti parco come soggetti di promozione anche economica.</p> <p>Iniziativa a sostegno delle zone montane su agricoltura/allevamento o turismo (in coerenza con obiettivo 9 FESR e la priorità 6b su FEASR)</p> |
| 9) Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà mediante... | b) il sostegno alla rigenerazione fisica e economica delle comunità urbane e rurali sfavorite | <p>Sostegno a Comunità rurali insediate nei parchi attraverso iniziative come il Marchio del Parco o, in generale, di valorizzazione dell'attività antropica nelle aree protette. Ancora possibili sviluppi per filiera BLE.</p> |
| CTE in aggiunta per cooperazione transfrontaliera | i) integrazione dei mercati di lavoro transfrontalieri iv) promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e fra i cittadini e le istituzioni | <p>Maggiore integrazione tra imprese boschive Italiane e Svizzere attraverso l'armonizzazione dei percorsi formativi o di iscrizione agli albi professionali</p> <p>Coordinamento tra aree protette Italiane e Svizzere (valorizzando le esperienze pregresse)</p> |

Tabella 2- FSE

| Obiettivo FSE | Priorità | Interesse e prospettive per i Sistemi Verdi e Paesaggio |
|--|--|---|
| 9) Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà | f) strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività | Interventi in aree montane, con particolare attenzione alle aree protette. Ambito di potenziale integrazione tra più temi di Direzione |
| 10) Investire nell'istruzione, nella qualificazione professionale e nella formazione permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa | c) Migliorando l'uguaglianza d'accesso alla formazione permanente, aggiornando le attitudini e le competenze della manodopera e migliorando l'utilità dei sistemi d'insegnamento e di formazione per il mercato del lavoro | Iniziative rivolte alle imprese di filiera (imprese boschive, floro vivaistiche per la flora autoctona) o a operatori agricoli/turistici nelle aree protette. |
| 11) Rafforzamento della capacità istituzionale e di un'amministrazione pubblica efficace | a) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona <i>governance</i> | <p>Politiche per la <i>governance</i> delle aree protette o per il trasferimento di competenze specifiche su sistemi verdi, foreste, paesaggio alle istituzioni locali.</p> <p>Per quanto riguarda le aree protette, la priorità è coerente con il processo di riforma/accompagnamento promosse dalla Direzione, tesa verso la costruzione di rete di soggetti autonomi e efficienti.</p> <p>Altri soggetti potenzialmente interessanti sono i Consorzi forestali (le amministrazioni che li promuovono o sostengono), in coerenza con la volontà della Direzione di renderli maggiormente efficienti e efficaci promotori del sistema locale di gestione forestale.</p> <p>In generale, la priorità consente di studiare percorsi di "capacitazione" per tutti gli enti locali; da valutare la possibilità di agganciare strumenti di formazione a progetti complessi in cui sono coinvolte più amministrazioni.</p> |

Tabella 3 - FEASR

| Obiettivo FEASR | Priorità | Interesse e prospettive per i Sistemi Verdi e Paesaggio |
|---|--|--|
| Tutti gli obiettivi del FEASR rimandano alla possibilità di collaborazione con l'Autorità di gestione del PSR al processo di impostazione e definizione del futuro quadro programmatico della PAC 2014/2020 per le azioni di competenza forestale | | |
| 2) Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole | a) incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole con problemi strutturali considerevoli, in particolare quelle che detengono una quota di mercato esigua, delle aziende orientate al mercato in particolari settori e delle aziende che richiedono una diversificazione delle attività | Iniziative sulla linea del marchio del Parco (in aree protette) |
| 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste, con particolare riguardo ai seguenti aspetti | a) salvaguardia e ripristino della biodiversità, tra l'altro nelle zone Natura 2000 e nelle zone agricole di alto pregio naturale, nonché dell'assetto paesaggistico d'Europa | Centrale per gli obiettivi di Direzione, perché consente di mettere a sistema più temi e competenze. Viene esplicitato il tema del paesaggio, ad integrare le priorità FESR, dove può essere ripreso implicitamente (6d e 6e). Il riferimento al paesaggio "europeo" consente di costruire anche progetti di cooperazione transnazionali su aree con caratteri paesaggistici e ecosistemici comparabili. |
| 5) Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale | c) Migliore gestione del suolo | Riferimento a politiche da svilupparsi nell'ambito dell'agenda per il consumo di suolo |
| 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali | c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia e) promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale | Potenziare l'utilizzo delle energie rinnovabili attraverso progetti di filiera BLE (coerente con FESR 4a) Miglioramento della gestione forestale (obiettivo dell'aumento del taglio bosco, progetti di filiera, progetti di gestione locale innovativa) |
| | b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali | Progetti in aree montane o in aree protette, coerenza con FESR -FSE obiettivo 9) |

Allegato 3

Scheda informativa ITI – INVESTIMENTO TERRITORIALE INTEGRATO¹⁷

Politica di Coesione 2014-2020

A ottobre 2011, la Commissione europea ha adottato alcune proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020

La presente scheda informativa fa parte di una serie di schede volte a evidenziare gli elementi chiave dell'approccio futuro

Introduzione

Le molteplici sfide che sta affrontando l'Europa, dal punto di vista economico, ambientale e sociale, mostrano la necessità di un approccio locale integrato e territoriale per dare una risposta efficace.

Un approccio integrato e territoriale è pluridimensionale e fatto su misura per caratteristiche e risultati specifici a livello locale. Questo può significare di oltrepassare i tradizionali confini amministrativi e richiedere una maggiore volontà da livelli di governo differenti di cooperare e coordinare azioni allo scopo di raggiungere gli obiettivi condivisi. Ciò è in linea con il nuovo obiettivo di coesione territoriale introdotto dal trattato di Lisbona, il quale riconosce l'impossibilità raggiungere coesione economica e sociale a livello europeo senza una maggiore attenzione all'impatto territoriale delle politiche UE.

Per questo motivo, le disposizioni comuni proposte dalla Commissione introducono nuovi strumenti di integrazione che possono essere usati per l'implementazione di strategie territoriali sul campo, ricollegandosi agli obiettivi tematici identificati nei contratti di partenariato e nei programmi operativi e alla dimensione territoriale: **sviluppo locale di tipo partecipativo** (articoli 28-30 del

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_it.cfm

regolamento delle disposizioni comuni proposte) e **investimenti territoriali integrati** (articolo 99 del regolamento delle disposizioni comuni proposte).

La presente scheda informativa si concentra sugli investimenti territoriali integrati (ITI), che consentiranno agli Stati membri dell'Unione europea di accorpare fondi da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi ai fini di un intervento pluridimensionale e intersettoriale. Tuttavia, sarà mantenuta la capacità di tenere traccia dello stanziamento di fondi alle varie priorità di investimento.

Qual è lo scopo?

Poiché le strategie territoriali integrate sono essenziali al raggiungimento di un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva come previsto dalla strategia Europa 2020, il regolamento delle disposizioni comuni proposte introduce l'ITI come strumento chiave per l'implementazione di tali strategie. La proposta della Commissione fornisce un meccanismo flessibile per la formulazione di risposte integrate alle diverse esigenze territoriali, senza tralasciare l'attenzione tematica mediante la quale la politica di coesione è collegata alla strategia Europa 2020.

Cosa è stato proposto?

ITI: uno strumento efficiente e flessibile

L'ITI è uno strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato. Non si tratta di un intervento né di una sub-priorità di un programma operativo. Piuttosto, l'ITI consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico. Come tale, l'esistenza dell'ITI fornisce flessibilità agli Stati membri per quanto concerne la progettazione di programmi operativi e consente l'implementazione efficiente di azioni integrate mediante un finanziamento semplificato.

È importante sottolineare che gli Investimenti territoriali integrati possono essere utilizzati in maniera efficiente se la specifica area geografica in questione possiede una strategia territoriale integrata e intersettoriale.

Gli elementi chiave di un ITI sono i seguenti:

- territorio designato e strategia di sviluppo territoriale integrata;
 - pacchetto di iniziative da implementare;
 - accordi di *governance* per gestire l'ITI.
- **Territorio designato e strategia di sviluppo territoriale integrata**

È essenziale sviluppare una strategia di sviluppo integrata e intersettoriale che si rivolga alle esigenze di sviluppo dell'area in questione. La strategia dovrebbe

essere progettata in modo che le iniziative possano essere costruite sulle sinergie prodotte da un'implementazione coordinata.

Qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari può essere oggetto di un ITI, da quartieri urbani specifici con molteplici svantaggi a livello urbano, metropolitano, urbano-rurale, sub-regionale o interregionale. Un ITI può anche offrire iniziative integrate in unità con caratteristiche simili all'interno di una regione, anche se distanti dal punto di vista geografico (ad esempio, una rete di città di piccole o medie dimensioni). Non è obbligatorio che un ITI copra l'intero territorio di un'unità amministrativa.

Inoltre, un ITI è adatto a offrire iniziative nel contesto della Cooperazione territoriale europea (CTE). Ad esempio, in un contesto transfrontaliero gli Investimenti territoriali integrati possono essere utilizzati per implementare una strategia integrata per lo sviluppo urbano in città transfrontaliere. Le iniziative su misura per le esigenze territoriali specifiche possono essere supportate mediante lo strumento dell'ITI. Tuttavia, è necessario rispettare il contesto di cooperazione. Per questo motivo, il regolamento CTE impone che qualsiasi organismo intermedio designato per l'implementazione di un ITI debba essere «istituito da autorità pubbliche provenienti da almeno due paesi partecipanti» (articolo 10 del regolamento CTE).

- **Pacchetto di iniziative da implementare**

Le iniziative da implementare mediante l'ITI dovranno contribuire agli obiettivi tematici dei rispettivi assi prioritari dei programmi operativi partecipanti, nonché agli obiettivi di sviluppo della strategia territoriale. Possono essere finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione, ma non è obbligatorio combinare tutti i fondi in ciascun ITI. Tuttavia, è auspicabile che l'ITI combini il FESR e il FSE perché l'approccio integrato richiede che si colleghino tali piccoli investimenti agli investimenti in infrastrutture fisiche. Ciò è particolarmente importante nel caso dello sviluppo urbano sostenibile.

Un ITI può fornire supporto non soltanto sotto forma di sovvenzioni, ma anche mediante strumenti finanziari (articoli 32-40 del regolamento delle disposizioni comuni proposte), se adeguati a offrire iniziative definite nella strategia di sviluppo.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (articoli 28-30 del regolamento delle disposizioni comuni pro-poste) potrebbe essere un elemento da utilizzare per costruire l'implementazione di un ITI. Tuttavia, esistono differenze importanti tra l'ITI e lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Quest'ultimo, infatti, è un approccio strettamente dal basso verso l'alto. È il gruppo di azione locale a stabilire il contenuto della strategia di sviluppo locale e le operazioni soggette a finanziamento. L'ITI, invece, non pregiudica la modalità in cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti stessi, in quanto tale processo può

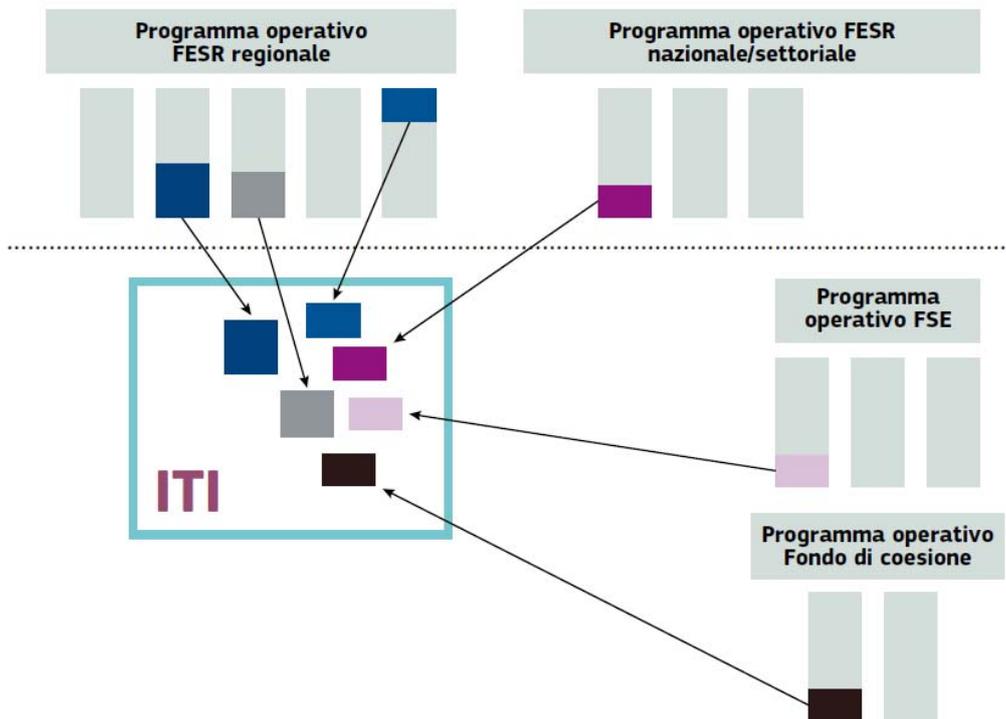
essere dall'alto verso l'alto, dal basso verso l'alto o una combinazione dei due. Come tale, lo sviluppo locale di tipo partecipativo può essere, ad esempio, una componente di una strategia urbana integrata implementata mediante un ITI.

Oltre agli investimenti che supportano una strategia di sviluppo locale mediante un ITI, anche altre iniziative rivolte alla stessa area possono essere finanziate mediante gli assi prioritari di un pro-gramma o più programmi operativi che non partecipano al finanziamento dell'ITI. Molte delle priorità di investimento nella proposta possono contribuire in maniera diretta allo sviluppo dell'area geografica in questione e non c'è obbligo di implementarle tutte mediante tale strumento. Tuttavia, è auspicabile che gli investimenti settoriali nell'area in questione siano incorporati e allineati con le strategie territoriali integrate per lo sviluppo.

- **Accordi di *governance* per gestire l'ITI**

L'autorità di gestione del programma operativo ha la responsabilità ultima della gestione e dell'implementazione delle operazioni di un ITI. Tuttavia, può designare organismi intermediari, inclusi autorità locali, organismi di sviluppo regionale oppure organizzazioni non governative per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione. La forma e il livello della delega di gestione dell'ITI possono variare a seconda delle modalità amministrative dello Stato membro o della regione.

Il diagramma della pagina seguente illustra come un ITI può ricevere fondi accorpati da diversi assi prioritari di uno o più programmi ai fini di un intervento pluridimensionale e intersettoriale. Un ITI può sostenere qualsiasi operazione che corrisponda alle priorità di investimento degli assi prioritari partecipanti.



Gli Stati membri possono indicare nei loro contratti di partenariato le modalità di impegno degli investimenti territoriali integrati

Quali sono i vantaggi?

Le proposte della Commissione relative all'ITI presentano numerosi vantaggi potenziali:

- L'ITI, come strumento che promuove l'uso integrato di fondi, ha la potenzialità di portare a un risultato globale migliore a parità di importo dell'investimento pubblico.
- La delega di gestione degli Investimenti territoriali integrati darà più potere agli attori sub-regionali (investitori locali/urbani), assicurando il loro coinvolgimento nella preparazione e nell'implementazione del programma.
- Poiché un ITI avrà flussi di fondi assicurati all'inizio, ci sarà una maggiore certezza per quanto riguarda i fondi destinati a iniziative integrate.
- L'ITI è uno strumento designato a un approccio locale per lo sviluppo che può aiutare a sbloccare il potenziale non sfruttato appieno contenuto a livello locale, urbano e regionale.

*Scheda informativa CLLD – SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO*¹⁸

Politica di Coesione 2014-2020

A ottobre 2011, la Commissione europea ha adottato alcune proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020.

La presente scheda informativa fa parte di una serie di schede volte a evidenziare gli elementi chiave dell'approccio futuro.

Argomento

Nel corso degli ultimi 20 anni l'approccio LEADER¹⁹ allo sviluppo locale di tipo partecipativo, basato sull'esperienza di un'iniziativa finanziata dai Fondi Strutturali dell'UE e ideato per aiutare gli operatori rurali a considerare il potenziale a lungo termine della propria area, ha dimostrato la sua efficacia come strumento per l'attuazione di politiche di sviluppo. La Commissione europea ha promosso questo metodo di attuazione anche attraverso altre iniziative comunitarie, come URBAN²⁰ ed EQUAL²¹. Nel caso del programma LEADER, che ha ricevuto il supporto continuo dell'UE dal 1991, è diventato un elemento importante della politica di sviluppo rurale con un alto livello di accettazione in tutta Europa. Dal 2007 lo sviluppo locale è uno strumento di attuazione delle politiche anche nel settore della pesca.

Il progetto di regolamento (Articoli 28-31)²² per il futuro sviluppo locale di tipo partecipativo è basato sull'approccio LEADER e riguarda tutti i fondi coperti dal quadro strategico comune (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) per il periodo di programmazione 2014-2020 (i fondi QSC).

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è uno strumento specifico da utilizzare a livello subregionale unitamente ad altre misure di sostegno allo sviluppo a livello locale. Tale strumento può mobilitare e coinvolgere le organizzazioni e le comunità locali affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, alla

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_it.cfm

¹⁹ LEADER: Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale – Collegamenti tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale.

²⁰ L'iniziativa comunitaria URBAN II del fondo FESR ha supportato strategie innovative per la riqualificazione economica e sociale sostenibile in un numero limitato di aree urbane in tutta Europa nel periodo 2000-2006; l'iniziativa URBAN, invece, aveva interessato il periodo 1994-1999.

²¹ L'iniziativa EQUAL del fondo FSE si è concentrata sul sostegno a progetti transnazionali innovativi volti a contrastare la discriminazione nel mercato del lavoro nel periodo 2000-2006.

²² Vedere gli Articoli 28-31 delle disposizioni comuni del progetto di regolamento generale su FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP. Principali obiettivi dello sviluppo locale di tipo partecipativo g Torna all'inizio

promo-zione della coesione territoriale e al raggiungimento di obiettivi politici specifici.

Proposte

La Commissione propone una singola metodologia relativa allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i fondi QSC che:

- focalizzi l'attenzione su **territori subregionali specifici**;
- sia di tipo partecipativo, con il coinvolgimento di **gruppi di azione locale** costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati;
- sia messa in atto tramite **strategie di sviluppo locale basate sull'area** integrate e multisettoriali, concepite prendendo in considerazione **le potenzialità e le esigenze locali**;
- includa **caratteristiche innovative** nel contesto locale, **l'istituzione di una rete** e, dove opportuno, la **cooperazione**.

Questa metodologia unica consentirà **un utilizzo integrato dei Fondi per l'attuazione di strategie di sviluppo locale**.

Principali obiettivi dello sviluppo locale di tipo partecipativo

Lo scopo principale della proposta della Commissione è semplificare ed espandere l'uso dello sviluppo locale di tipo partecipativo come strumento di sviluppo. Le proposte di questo strumento:

- incoraggeranno le comunità locali a **sviluppare approcci dal basso integrati** nei casi in cui sia necessario rispondere a sfide territoriali e locali che richiedono un cambiamento strutturale;
- **svilupperanno capacità comunitarie e stimoleranno l'innovazione** (inclusa l'innovazione sociale), l'imprenditorialità e la capacità di cambiamento incoraggiando la valorizzazione e l'individuazione di potenzialità non sfruttate nelle comunità e nei territori;
- **promuoveranno il senso di appartenenza comunitario** incrementando la partecipazione all'interno delle comunità e sviluppando il senso di coinvolgimento che può aumentare l'efficacia delle politiche dell'Unione europea;
- **supporteranno la governance a più livelli** indicando alle comunità locali il percorso da seguire per partecipare appieno all'implementazione degli obiettivi dell'Unione europea in tutte le aree.

Principali componenti dello sviluppo locale di tipo partecipativo

- I **gruppi di azione locale** dovrebbero essere costituiti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali pubblici e privati, ad esempio imprenditori e relative associazioni, autorità locali, associazioni di quartiere o rurali, gruppi di cittadini (minoranze, anziani, donne, uomini, giovani, imprenditori e così via), organizzazioni collettive e di volontariato e così via. I partner della società civile e del settore privato dovrebbero avere almeno il 50 % del potere decisionale e ogni singolo gruppo di interesse dovrebbe avere una percentuale di voti non superiore al 49 %.
- Le **strategie di sviluppo locale** devono essere conformi ai programmi pertinenti dei fondi QSC tramite i quali sono supportate. Esse dovrebbero definire l'area e la popolazione interessate, includere un'analisi delle esigenze di sviluppo e del potenziale dell'area, compresa un'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi (SWOT Analysis – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), e descrivere gli obiettivi e il carattere integrato e innovativo della strategia, inclusi i risultati previsti. Le strategie devono inoltre includere un piano di azione che descriva come convertire gli obiettivi in progetti concreti, disposizioni per la gestione e il monitoraggio e un piano finanziario.
- La **copertura in termini di area e popolazione** di una determinata strategia locale deve essere coerente e mirata e offrire una massa critica sufficiente per un'implementazione efficace. Spetta ai gruppi di azione locale definire la popolazione e le aree effettive coperte dalle strategie, che devono essere tuttavia conformi ai criteri definiti dalla Commissione tramite un atto delegato. Le disposizioni per il periodo 2007-2013 relative alla copertura della popolazione nell'ambito del programma LEADER puntano a un minimo di 10 000 e un massimo di 150 000 persone. La popolazione media interessata dai programmi URBAN II finanziati dal FESR nel periodo 2000-2006 corrispondeva a circa 30 000 abitanti.

Novità

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il supporto più esplicito, sotto forma di quadro giuridico comune e regole armonizzate per i cinque fondi QSC, aumenterà la coerenza e incoraggerà lo sviluppo di strategie plurifondo di tipo partecipativo. Diverse caratteristiche delle disposizioni comuni per i fondi QSC hanno lo scopo di semplificare l'implementazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo per i beneficiari:

- **Una singola metodologia per lo sviluppo locale di tipo partecipativo** sarà applicabile per tutti i Fondi e le regioni, consentendo a tutti i territori di usufruire del sostegno dell'Unione europea per il potenziamento delle capacità, i partenariati pubblico privato locali e le relative strategie, l'istituzione di una rete e lo scambio di esperienze.
- **Il supporto dei Fondi QSC sarà coerente e coordinato.** Ciò semplificherà

la definizione da parte dei beneficiari di strategie plurifondo più adatte alle proprie esigenze e aree, ad esempio in un'area con aspetti sia rurali che urbani. Il conseguimento di questo obiettivo sarà garantito da un'azione coordinata di potenziamento delle capacità, selezione, approvazione e finanziamento di strategie di sviluppo locale e gruppi di azione locale.

- **Fondo Lead:** Nel caso delle strategie plurifondo, sarà possibile finanziare i costi di esercizio e l'organizzazione della strategia di sviluppo locale tramite un unico fondo (il fondo Lead).
- **Incentivi:** In termini di politica di coesione, per i programmi operativi dove un intero asse prioritario viene attuato tramite lo sviluppo locale di tipo partecipativo, il tasso massimo di cofinanziamento del FESR e/o del FSE a livello di ciascun asse prioritario sarà aumentato di 10 punti percentuali.²³ Nel caso del FEASR, in base alle circostanze, il tasso massimo di cofinanziamento per lo sviluppo locale di tipo partecipativo può andare dall'80 % al 90 %, ²⁴ mentre per il FEAMP è pari al 75 %.²⁵

Modalità di utilizzo dei diversi fondi nello sviluppo locale di tipo partecipativo

FESR/FSE: L'adozione del Trattato di Lisbona e della Strategia Europa 2020 forniscono una ragione in più per affrontare i problemi locali con un approccio integrato e inclusivo. In particolare, l'attenzione alla qualità della crescita e la necessità di garantire che sia inclusiva e sostenibile indicano che, in linea con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, la politica di coesione deve sostenere azioni volte ad affrontare i problemi della disoccupazione, della privazione e della povertà.

L'approccio basato sulle comunità non è nuovo. I progetti pilota urbani²⁶ degli anni '90 e i programmi delle iniziative comunitarie URBAN (1994-1999 e 2000-2006), finanziati dal FESR, e l'iniziativa EQUAL (2000-2006), finanziata dal FSE, erano basati su partenariati locali e hanno pertanto fornito un contributo utile per il futuro approccio basato sullo sviluppo locale di tipo partecipativo.

FEASR: L'importanza del coinvolgimento comunitario è stato dimostrato dal successo dello sviluppo locale di tipo partecipativo, supportato nell'approccio LEADER. Il successo dell'approccio è testimoniato dai 2 304 gruppi di azione locale operanti attualmente in tutta l'Unione europea, con finanziamenti totali

²³ Vedere l'Articolo 110 (5) del progetto di regolamento su FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP.

²⁴ Vedere l'Articolo 65 (4) (a) del progetto di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale del FEASR.

²⁵ Vedere l'Articolo 94 (2) (a) del progetto di regolamento sul FEAMP.

²⁶ Durante il periodo dal 1990 al 1993 sono stati avviati 33 progetti pilota urbani sotto l'egida dell'Articolo 10 del FESR. Tali progetti, implementati in 11 Stati membri, avevano lo scopo di sostenere attività di innovazione e riqualificazione urbana nell'ambito della più ampia politica di promozione della coesione economica e sociale.

effettivi pari a 5,5 miliardi di euro (il 6 % dei finanziamenti FEASR).

Questo approccio funge da base per le nuove proposte della Commissione sullo sviluppo locale di tipo partecipativo in quanto è basato sull'area, agisce dal basso, è pubblico-privato, integrato, innovativo, collaborativo e prevede l'uso di una struttura di rete. In futuro, gli stanziamenti obbligatori pari al 5 % del contributo del FEASR di ciascuno Stato membro resteranno in vigore nel periodo 2014-2020, mentre le nuove proposte rafforzeranno notevolmente l'aspetto integrato dell'approccio.

FEAMP: Dal 2007 l'asse prioritario 4 del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) supporta lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca, garantendo che le misure intraprese dai gruppi di azione locale per la pesca siano basate sui punti di forza e le opportunità specifici di ciascuna zona di pesca, sfruttino nuovi mercati e prodotti e comprendano le conoscenze, l'energia e le risorse dei protagonisti locali di tutti i settori.

Attualmente sono operanti circa 213 gruppi di azione locale per la pesca in 17 Stati membri. In futuro le nuove proposte rafforzeranno la capacità di tali gruppi di svolgere il proprio lavoro e potenziare le opportunità di collaborazione con altri settori e aree limitrofe

Implicazioni della metodologia comune proposta

- Poiché è basato sull'area e può essere finanziato dai diversi fondi QSC, lo sviluppo locale di tipo partecipativo rappresenta una metodologia ideale per la creazione di collegamenti tra le aree urbane, rurali e di pesca.
- Gli Stati membri dovranno specificare nel contratto di partenariato in che modo intendono sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo e indicare i programmi e le aree in cui sarà possibile utilizzarlo. Questo tipo di sviluppo è facoltativo per il FESR, il FSE e il FEAMP, ma è obbligatorio per il FEASR.
- Poiché le strategie dello sviluppo locale di tipo partecipativo definite dai gruppi di azione locale possono riguardare operazioni relative a uno o più Fondi, è necessario che ci siano uniformità e coordinamento tra i Fondi. Gli Stati membri e le autorità di gestione dovranno definire i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale e garantire che le richieste e le procedure siano coordinate tra i Fondi. La selezione e l'approvazione delle strategie verranno eseguite da un comitato paritetico, istituito a tale scopo dalle autorità di gestione interessate, che avrà il compito di garantire che le strategie plurifondo ricevano finanziamenti coordinati.
- La scadenza per la selezione e l'approvazione delle strategie locali è la fine del 2015. Poiché non è previsto il «riporto» automatico del periodo di finanziamento corrente in quello successivo, i gruppi di azione locale esistenti per i fondi FEASR e FEP dovranno presentare nuove strategie. Le

nuove proposte consentono inoltre ai gruppi di azione locale esistenti di prendere in considerazione l'ampliamento delle proprie strategie locali in modo da includere il ricorso ad altri fondi QSC.

- Nelle aree in cui gli Stati membri indicano che è possibile utilizzare lo sviluppo locale di tipo partecipativo, essi devono impegnarsi insieme alle autorità di gestione in attività di potenziamento delle capacità per consentire una piena partecipazione delle comunità locali, in particolar modo quelle di aree vulnerabili con capacità limitate. Questo obiettivo può essere conseguito creando gruppi di azione locale e formulando strategie perseguibili.
- I potenziali gruppi di azione locale devono avviare un dialogo fin dall'inizio con le autorità di gestione pertinenti per comunicare le proprie esigenze e preoccupazioni e assicurarsi che vengano prese in considerazione nella definizione dei programmi.

Allegato 4

Scheda relativa al POVERTY MAPPING

È uno strumento facoltativo di applicazione degli articoli 14 (c) e 87 (d) delle proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020 (CPR).

È uno strumento di sviluppo territoriale che consente un approccio integrato per affrontare esigenze specifiche (e dunque calibrare successivi interventi in modo territorialmente mirato) di zone geografiche più colpite dalla povertà o di gruppi a più alto rischio di discriminazione/esclusione.

La Commissione (decisione del 12-1-2012) sostiene il *poverty mapping* tramite:

- progetti di ricerca e mappatura delle comunità emarginate nei vecchi Stati membri da svolgere nel quadro di ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion);
- accordo di gestione congiunta tra Commissione e World Bank con una prima mappatura pilota in Bulgaria e Danimarca e ulteriori mappe per i nuovi Stati membri (Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia, Romania, Polonia, Romania, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia)

Obiettivo principale di questa azione è mappare le comunità estremamente emarginate negli Stati membri e utilizzare le mappe in modo più efficiente per la destinazione degli interventi in queste aree. La povertà è legata ai territori e lo scopo è quello di mappare le aree locali sotto livello NUTS 3 (nomenclatura delle unità territoriali statistiche, coincidente con le province in Italia). Questo progetto permetterà di utilizzare le mappe per la prossima negoziazione dei Fondi di coesione.

Sebbene gli articoli 14 (c) e 87 (d) del CPR non rendano obbligatorio il *poverty mapping* impongono agli Stati membri di avere una strategia integrata per rispondere alle esigenze specifiche dei gruppi più poveri / più esclusi della società.

Gli Stati membri possono scegliere tra:

- *approccio geografico*, individuare le aree geografiche più colpite dalla povertà, possibilmente attraverso il *poverty mapping*
- *approccio di gruppo*, identificare i gruppi a più alto rischio di discriminazione o esclusione (immigrati, disabili, etc.), non è necessario il *poverty mapping*.

La strategia integrata deve essere stabilita nel contratto di partenariato e nei programmi operativi, con i relativi stanziamenti indicativi.