

Centro Studi POLITEIA

**I Programmi di Cooperazione
territoriale nel ciclo 2007-2013
delle politiche dell'UE**

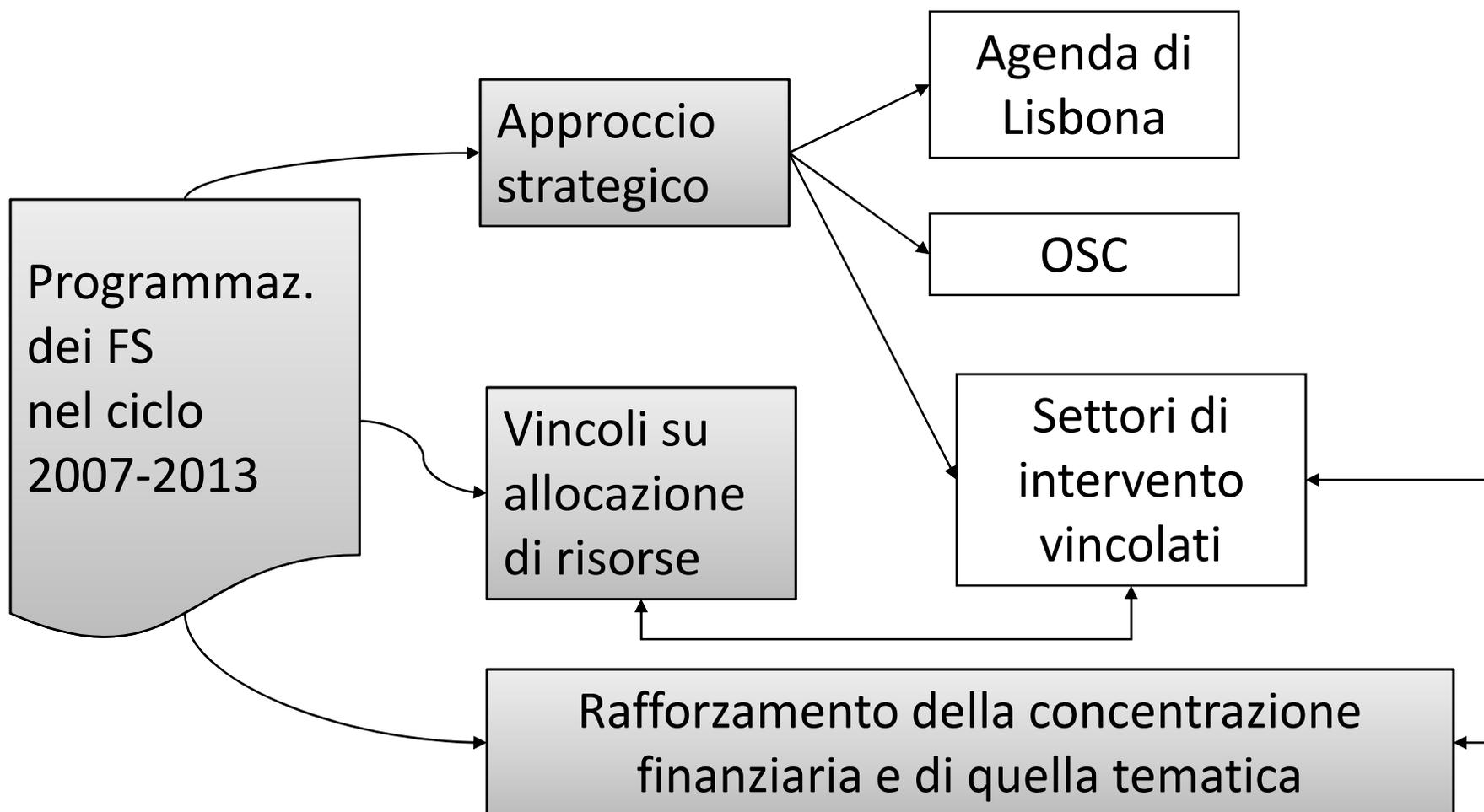
Antonio Bonetti

Avigliano, 27 febbraio 2010

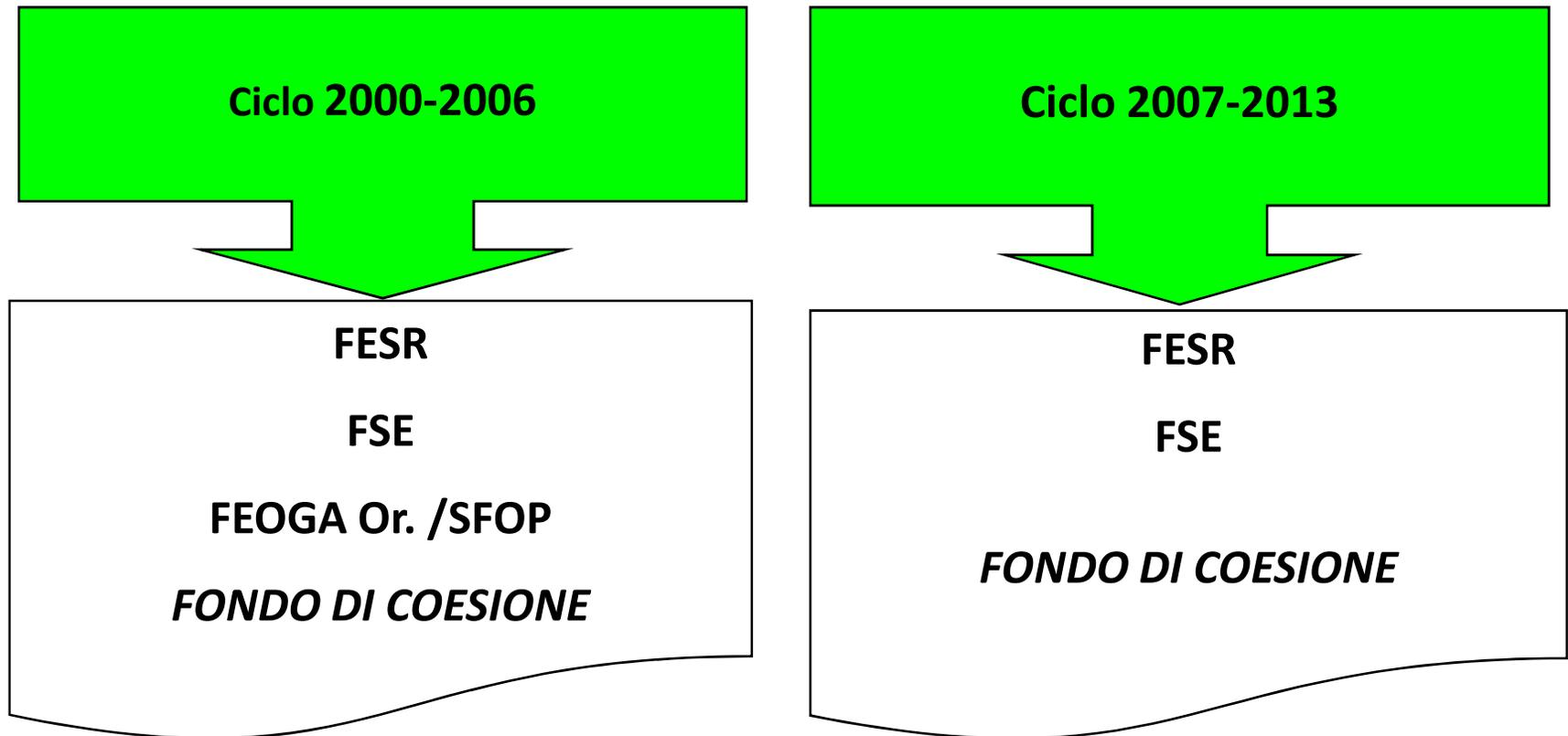
2. La Politica di Coesione 2007-2013: le principali innovazioni nella programmazione

- 1. Approccio strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali (FS):** agenda di Lisbona e Strategia Europea per l'Occupazione, tutela dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico, rafforzamento delle reti.
- 2. Matrice strategica 3x3:** ci sono tre Obiettivi prioritari (Convergenza, Competitività, Cooperazione territoriale) e 3 Fondi.
- 3. Applicazione del principio "un Fondo , un Programma".**
- 4. Applicazione di un unico sistema di programmazione:** si finanziano solo Programmi Operativi (non ci sono più PIC, Az. Innovative e DocUP).
- 5. Maggiore integrazione tra i Programmi interni di cooperazione cofinanziati dai FS e quelli di cooperazione lungo i confini esterni.**

3. Agenda di Lisbona e approccio strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali



4. I Fondi Strutturali nel ciclo 2000-2006 e nel corrente ciclo



Per l'Italia l'interesse si concentra su FESR e su FSE, per i quali vale il principio "un Fondo, un Programma"

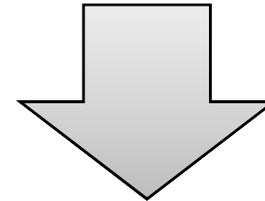
5. Le forme di intervento dei FS

Precedenti cicli

- Programmi su iniziativa degli SM;
- Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC);
- Azioni innovative.

Ciclo 2007-2013

Programmi su iniziativa degli SM



Non ci sono più né i DocUP, né i PIC. Si finanziano solo PO e Sovvenzioni Globali.

6. Le funzioni dei PIC

Sperimentazione di azioni innovative

- Individuazione e sperimentazione di nuovi interventi di politica pubblica.
- Ricerca e trasferimento di *best practices*.

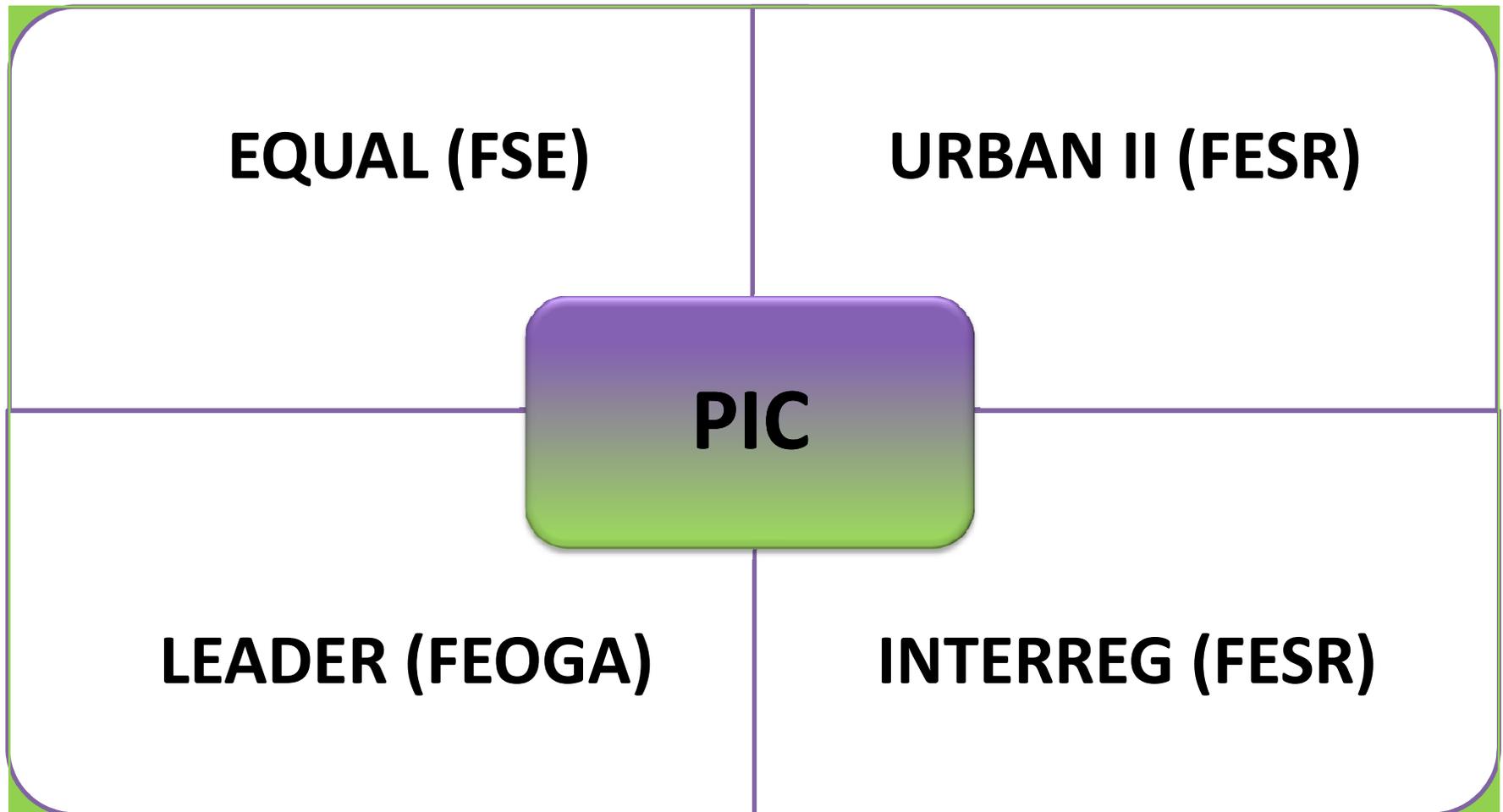
Sperimentazione di nuove forme di governance

- Contribuiscono al decentramento di funzioni pubbliche e alla cooperazione inter-istituzionale.
- Partenariato Pubblico Privato.
- Sperimentazione di forme di *governance* locale “*task specific*” (si pensi ai GAL).

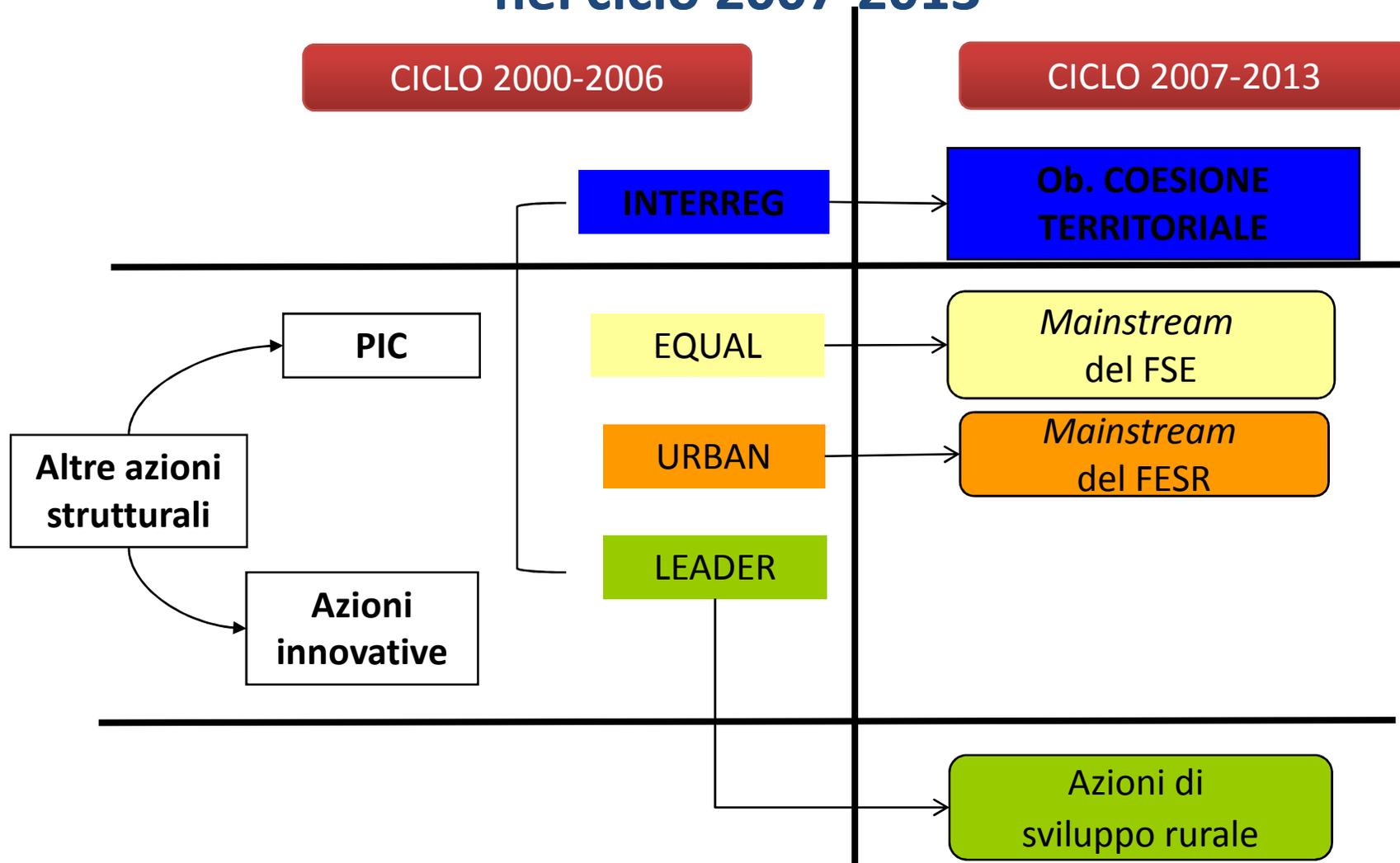
Veicolo di conoscenza su ruolo e attività dell’UE e della Commissione

- I FS e i PIC (pensati per azioni su scala locale) sono sin dalla riforma del 1988 il principale strumento dell’UE “per avvicinare i cittadini all’Europa”.

7. I PIC nel periodo 2000-2006



8. La trasformazione dei PIC nel ciclo 2007-2013



9. IL PIC INTERREG: la storia

L'Iniziativa comunitaria INTERREG, prevista già dalla riforma dei Fondi del 1988, ha conosciuto una evoluzione che l'ha sempre più qualificata come strumento conoscitivo a supporto del perfezionamento delle strategia di sviluppo nelle aree più arretrate. In fase di avvio del ciclo 1994-1999 vengono unite due distinte iniziative del precedente ciclo (INTERREG e REGEN) e si definiscono due *strand*: (i) lo sviluppo delle aree di frontiera (sia interne che esterne), (ii) il potenziamento delle reti energetiche transnazionali.

Nel 1997 viene attivato lo *strand* "azione comune per affrontare i problemi delle inondazioni e delle siccità e favorire l'assetto territoriale di ampi insiemi spaziali dell'UE".

10. IL PIC INTERREG nel ciclo 2000-2006

Nel ciclo 2000-2006 tale PIC viene imperniato su tre Sezioni e su tipologie di progetti volte soprattutto a: (i) sperimentare nuove forme di *governance* congiunta di più Paesi (membri o meno) per interventi di sviluppo transfrontalieri e/o transnazionali; (ii) ricercare nuove soluzioni a problematiche comuni di sviluppo e favorire lo scambio di nuove pratiche (missione elettiva di INTERREG IIIC).

In misura crescente il PIC è funzionale al consolidamento delle politiche urbane nell'UE e delle azioni dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) lanciato nel maggio 1999 dal Consiglio informale dei Ministri per la pianificazione territoriale di Postdam.

Nel corso del ciclo 2000-2006 vengono anche lanciati dei Programmi di *networking* (URBACT, INTERACT, ESPON).

11. Le sezioni del PIC INTERREG

Nel ciclo 2000-2006 INTERREG è stato imperniato su tre Sezioni caratterizzate da distinti ambiti geografici:

IIIA - cooperazione transfrontaliera (interna ed esterna): ha coinvolto “regioni NUTS III” ai confini interni ed esterni della UE. Erano ammissibili a beneficio anche aree NUTS III lungo i confini marittimi (si pensi al Programma Transfrontaliero Adriatico).

IIIB - cooperazione transnazionale: aveva la finalità di favorire l'integrazione territoriale di regioni confinanti degli SM e di SM e PT (la Commissione ha individuato 13 macro-regioni, di cui tre esterne al territorio dell'UE, ossia Caraibi, Oceano Indiano e Azzorre-Madeira-Canarie).

IIIC - cooperazione interregionale: aveva la finalità di favorire lo scambio di buone prassi fra tutte le regioni europee in relazione a tematiche specifiche.

12. I principi del PIC INTERREG

1. Strategia transfrontaliera/transnazionale sviluppata tramite Programmi congiunti di due o più SM e/o PT (DocUP).
2. Approccio *bottom up* e valorizzazione del partenariato.
3. Integrazione con i Programmi cofinanziati dai FS.
4. Integrazione con gli altri Fondi nell'ambito degli stessi Programmi (il FESR può finanziare anche interventi sovvenzionabili dallo SFOP o dal FEOGA).
5. Coordinamento efficace tra i Programmi INTERREG, gli strumenti di pre-adesione e quelli per la cooperazione economica con i Paesi dell'Est e del Mediterraneo.

13. La programmazione nell'ambito del PIC INTERREG

1. Per il ciclo 2000-2006 la Commissione ha emanato degli Orientamenti specifici sui PIC, che avevano una forza giuridica equivalente a quella delle Decisioni di approvazione dei PO.
2. Sulla base di tali Orientamenti sono stati elaborati dei Programmi di cooperazione, tramite una stretta concertazione tra Autorità nazionali, Autorità locali e PT (se interessati).
3. I Programmi di cooperazione avevano la natura propria dei DocUP e sono stati approvati con Decisione comunitaria. Sono stati "completati" dal CdP (abolito nel ciclo 2007-2013).
4. Per i Programmi di cooperazione transfrontaliera era prevista una deroga (confermata nel nuovo ciclo) all'ammissibilità geografica, per cui aree NUTS III adiacenti a quelle ammesse di diritto potevano essere comunque inserite nei Programmi. Nel ciclo 2000-2006 sono stati finanziati 53 Programmi transfrontalieri, di cui 9 hanno interessato Province italiane (v. slide 15).

14. La complessità gestionale dei Programmi INTERREG

I Programmi INTERREG sono costruiti per favorire la cooperazione inter-istituzionali fra Regioni ed EE.LL. di più SM (o di diversi SM e diversi PT).

Nel ciclo 2000-2006 i Programmi lungo le frontiere esterne si caratterizzavano per un piano finanziario che, *de facto*, era separato:

- sul versante UE interveniva il FESR;
- sul versante dei PT intervenivano altri Fondi.

Tali Programmi sono gestiti da una *Managing Authority* “transnazionale” (AdG “congiunta”), molto complessa in quanto deve assicurare una gestione comune dei Programmi, rappresentando tutte le Autorità Pubbliche (anche quelle dei PT). La supervisione, come di consueto, è demandata a un CdS. L’AdG è affiancata da un Segretariato Tecnico Congiunto.

15. I programmi INTERREG IIIA e INTERREG IIIB nel ciclo 2000-2006

Programmi transfrontalieri

- IT – Francia Alpi (ALCOTRA);
- IT Francia marittimo;
- IT – Svizzera;
- IT- Austria;
- IT – Grecia;
- IT – Malta;
- IT – Slovenia;
- IT – Albania;
- IT – Balcani (PO Transfrontaliero Adriatico).

Programmi transnazionali

- PO Spazio Alpino;
- PO CADSES (*Central Adriatic Danubian South Eastern Europe*);
- PO MEDOCC (Mediterraneo Occidentale);
- PO ARCHIMED (Arco Sud Mediterraneo).

16. I fattori che rafforzano la rilevanza degli interventi di cooperazione territoriale

Fattori politico-istituzionali

- (1) Inserimento della dimensione territoriale della Pol.Coesione nel Trattato di Lisbona
- (2) Allargamento (UE a 27 SM) e incremento delle "identità territoriali"
- (3) Riforma della politica di pre-adesione e nuova *politica di vicinato* della UE

Fattori territoriali ed economici

- (1) Aumento delle regioni di confine (all'interno e all'esterno)
- (2) Effetti economici negativi della perifericità
- (3) Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (sostenuto dal Programma ESPON)

17. La rilevanza del fattore politico-istituzionale “riforma della politica di pre-adesione e nuova *politica di vicinato*”

1. L'allargamento del 2004 (completato nel 2007) ha comportato l'ingresso di 12 nuovi SM:
 - 9 Paesi dell'Europa Centro-Orientale (PECO);
 - 1 Paese ex Jugoslavia (Slovenia);
 - 2 Paesi Mediterranei (Cipro e Malta).
2. Emergono, pertanto, alcuni fattori geopolitici di rilievo:
 - lo spostamento verso Sud-Est dei confini esterni dell'UE;
 - il successo della strategia di pre-adesione degli anni Novanta;
 - il consolidamento della politica esterna verso i Balcani occidentali.
3. Si pone la necessità di varare sia una nuova strategia di pre-adesione, sia una nuova “politica di vicinato” con i Paesi lungo i confini esterni della UE (Federazione Russa, altri PECO, Balcani, Turchia, Medio Oriente, sponda Sud del Mediterraneo).

18. La politica di pre-adesione e la nuova politica di vicinato

Strategia di pre-adesione

Paesi beneficiari:

- Croazia, Turchia, FYROM;
- Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro e Serbia.

Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)

Politica di Vicinato (PEV)

Paesi beneficiari:

- Altri PECO (Ucraina, Moldova...)
- Medio Oriente;
- Sponda Sud del Mediterraneo.

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)

ENPI finanzia anche il “partenariato strategico” con la Russia



19. IPA, ENPI e i Programmi di cooperazione lungo i confini esterni della UE

1. L'allargamento recente ha comportato un aumento sia dei confini interni, sia di quelli esterni. L'UE attribuisce, pertanto, una rilevanza ancora più forte ai Programmi di cooperazione (sia transfrontalieri, sia transnazionali), lungo tutti i confini.
2. Sul versante della Politica di Coesione, la maggiore attenzione per la cooperazione territoriale ha comportato:
 - la definizione di un nuovo Ob. Orizzontale – Cooperazione Territoriale Europea – che corrisponde al PIC INTERREG III;
 - una riforma storica del FESR che, per la prima volta, potrà cofinanziare anche interventi ubicati esternamente ai confini dell'UE.
3. La riforma degli strumenti di pre-adesione e il varo della PEV conferiscono una rilevanza specifica alle attività di cooperazione transfrontaliere e transnazionali.

20. Le riforme della Politica di Coesione e i Programmi di cooperazione

L'Obiettivo Cooperazione territoriale fruisce di minori risorse finanziarie rispetto agli altri due Obiettivi della Politica di Coesione, ma ha una grande rilevanza politica.

L'Ob. Cooperazione territoriale, infatti, presenta ampi margini di integrazione sinergica con il nuovo Strumento di Pre-Adesione (SPA, più noto come IPA) e con il nuovo Strumento Europeo di Prossimità e Partenariato (SEPP, più noto come ENPI).

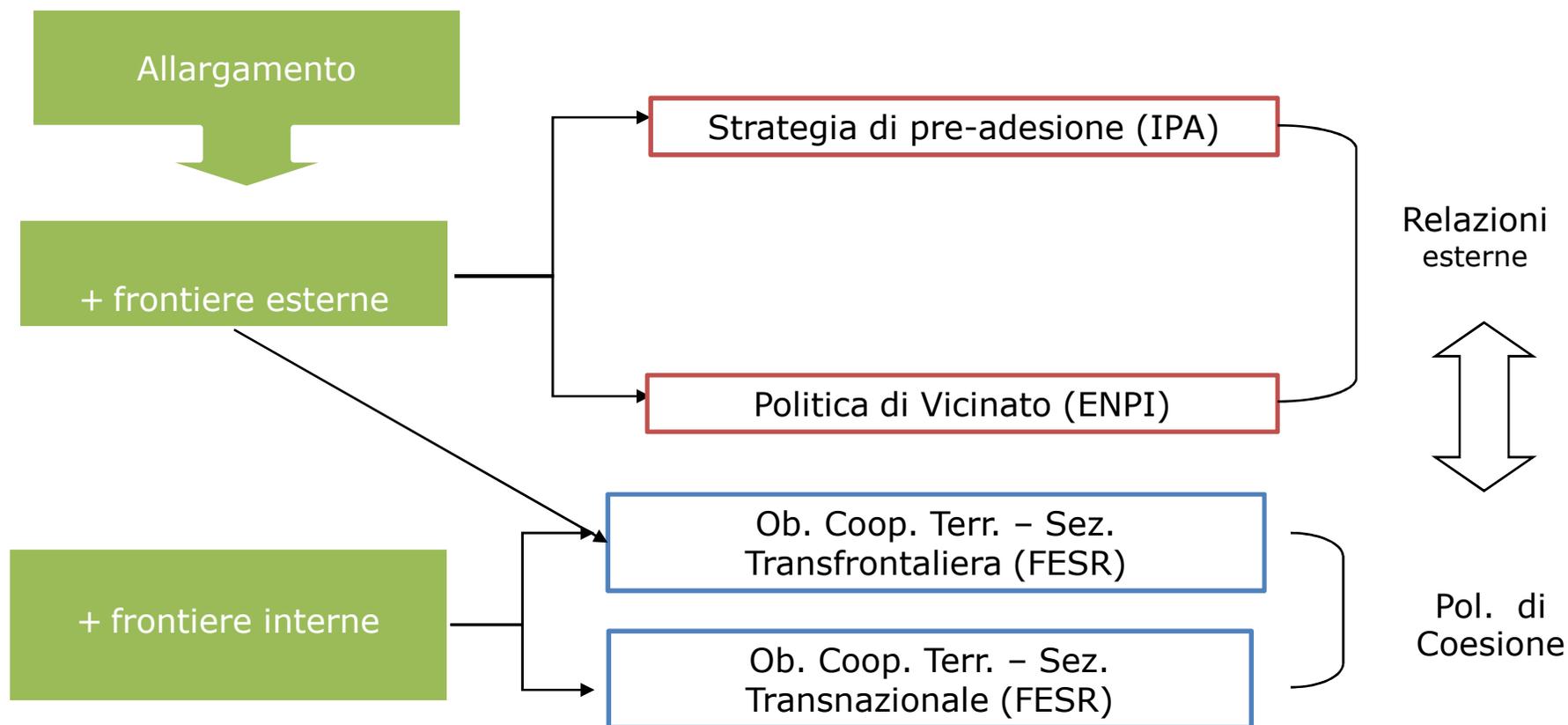
Le componenti “cooperazione transfrontaliera e regionale” dell'Ob. Cooperazione territoriale e di IPA ed ENPI hanno le stesse finalità di fondo (v. slide 21).

Le proposte informali di revisione post-2013 dei FS che iniziano a circolare indicano i Programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale come esperienze da replicare, anche a fronte di un ridimensionamento finanziario della Politica di Coesione.

21. Le finalità comuni dei Programmi di cooperazione

- Facilitare il dialogo interculturale fra popolazioni di diversi SM e/o di SM e Paesi Terzi, ma anche il confronto fra diverse Pubbliche Amministrazioni.
- Facilitare l'abbattimento delle barriere fisiche fra regioni di diversi Paesi, sostenendo il rafforzamento su scala transfrontaliera e/o transnazionale delle reti infrastrutturali e immateriali.
- Combinare interventi di solidarietà "interna" (Politica di Coesione) ed "esterna" per favorire lo sviluppo delle aree di confine (in genere economicamente più deboli).
- Individuare soluzioni congiunte a problemi comuni che travalicano i confini amministrativi (siano essi regionali o nazionali), quali: problemi ambientali, salute pubblica e contrasto del crimine organizzato e dei traffici illegali lungo le frontiere esterne dell'UE.
- Promuovere azioni di cooperazione della "società civile" di SM e di PT in modo da favorire il dialogo interculturale.

22. Il ponte fra Ob. Cooperazione Territoriale e azioni esterne della UE



23. Altre implicazioni politiche dei Programmi di cooperazione

1. Sin dalla riforma del 1988 dei FS, l'Iniziativa INTERREG ha contribuito a potenziare il processo spontaneo di formazione di autentiche forme di governo transfrontaliero e/o interregionale in Europa, le quali:
 - sul piano teorico ricalcano i modelli di Multi Level Governance (MLG) orizzontale;
 - valorizzano le esperienze spontanee di costituzione di "euroregioni";
 - potrebbero trovare una interessante formalizzazione istituzionale, attraverso i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT).
2. Tutti i Programmi di CBC consentono di rafforzare le iniziative di cooperazione allo sviluppo "decentralizzate", ossia quelle non gestite dai Governi centrali, ma dalle Autonomie locali.

24. PIC INTERREG ed “euroregioni”

1. Il fenomeno spontaneo più noto di cooperazione transfrontaliera è quello delle “**euroregioni**” (quali la “*euroregione adriatica*”).

Questo fenomeno prende avvio negli anni Cinquanta e viene sostenuto politicamente dal Consiglio d’Europa (organismo politico internazionale che si era costituito nel 1948).

Le “**euroregioni**” sono una forma complessa di sistema di MLG orizzontale volta a favorire la gestione da parte di comunità locali dei c.d. *commons* (Nobel per l’economia 2009 *Elinor Ostrom*). La Commissione, non a caso, sta sostenendo la creazione di una euroregione baltica e anche di una lungo il Danubio (valorizzando le esperienze dei due Programmi di cooperazione transnazionale che hanno interessato queste aree nel ciclo 2000-2006).

Le “euroregioni” possono assumere vari livelli di formalizzazione (comunità di interessi informali, organizzazioni senza scopo di lucro, Gruppo Europeo di Interesse Economico, organizzazione pubblica).

25. Le “euroregioni” e il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)

L'UE ha cercato di valorizzare l'esperienza delle “euroregioni” in sede di attuazione dei nuovi Programmi di cooperazione 2007-2013, lasciando agli SM l'opzione di darsi una entità giuridica quale AdG unica di questi Programmi, con un'indubbia semplificazione amministrativa: il GECT (la disciplina giuridica applicabile al GECT è quella dello SM in cui esso ha sede).

Il GECT, quindi, ai sensi dell'art. 18 del regolamento FESR, potrebbe essere istituito con la duplice finalità di semplificare la gestione di tali Programmi e di rappresentare un unico “luogo istituzionale” in cui esercitano congiuntamente la gestione e la sorveglianza Autorità Pubbliche di diversi Paesi.

Questa opzione ha suscitato preoccupazione fra le regioni e, quindi, fin qui non sembra avere avuto seguito.

26. Le sezioni dell'Ob. Cooperazione territoriale europea 2007-2013

Ciclo 2000-06

INTERREG IIIA
(regioni NUTS III)

INTERREG IIIB
(regioni NUTS II)

INTERREG IIIC

Programmi nel ciclo 2007-2013

- Programmi di cooperazione transfrontaliera (52) a livello di regioni frontaliere (anche lungo bracci di mare) di livello NUTS III

- Programmi di carattere tematico a livello di zone di cooperazione transnazionale (sono interessate regioni NUTS II nell'ambito di 13 aree di coop. transnazionale)

- Programmi a livello europeo per la cooperazione interregionale e lo scambio di buone prassi

27. I Programmi di cooperazione e la dimensione territoriale della Politica di Coesione

Negli ultimi 10 anni l'UE ha lavorato per la definizione di uno schema policentrico di sviluppo territoriale (ancora oggi il riferimento è lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo approvato a Postdam nel 1999) Inoltre, il Trattato di Lisbona richiede un rafforzamento della dimensione territoriale della Politica di Coesione dell'UE. I Programmi *Cross Border* e transnazionali, in sostanza, sono funzionali a questo orientamento politico, in quanto:

1. vengono impostati, soprattutto quelli di cooperazione transnazionale, sulla base dello SSSE;
2. sono Programmi di *networking*:
 - di reti materiali (TEN ed energetiche) e reti immateriali;
 - di idee, culture e politiche pubbliche (soprattutto INTERREG IVC e i tre Programmi di *networking*);
3. sono Programmi orientati a creare legami economici (e non solo) a cavallo di frontiere, quando nella storia i confini hanno sempre creato barriere culturali ed economiche (frontiere che uniscono e non dividono).

28. Le principali caratteristiche dei Programmi di cooperazione territoriale

I Programmi di cooperazione territoriale sono gestiti in maniera analoga ai FS, anche se il sistema gestionale è più complesso.

I finanziamenti vengono erogati attraverso delle *call for proposals*, a cui non possono rispondere dei singoli partecipanti, ma dei partenariati transnazionali. Vale il *Lead Partner principle*.

I Programmi che prevedono gli interventi più complessi sotto il profilo tecnico-realizzativo sono quelli di cooperazione transnazionale, in sostanza, legati ai “corridoi” europei (reti TEN).

I Programmi di *networking* e INTERREG IVC non finanziano interventi *hard* di sviluppo economico (agevolazioni di investimenti produttivi rilevanti e/o la realizzazione di infrastrutture), ma interventi funzionali a quelli *hard* di sviluppo economico (in gergo si parla di interventi *soft*, quali studi e attività di animazione e informazione).

29. Lo *strand* Cooperazione interregionale dell' Ob. Cooperazione territoriale europea

Lo *strand* **Cooperazione interregionale** dell'Obiettivo Cooperazione territoriale viene attuato tramite:

1. tre Programmi di *networking*:

- **INTERACT II** che finanzia attività di animazione e formazione e l'elaborazione di strumenti a supporto dell'attuazione dei Programmi di cooperazione;

- **URBACT II** che finanzia studi sul ruolo delle città nello sviluppo e scambi di buone prassi per i programmi di recupero urbano;

- **ESPON 2013** che finanzia studi e attività di informazione scientifica sullo SSSE (un piano di coordinamento territoriale per l'UE);

2. Il Programma "di capitalizzazione" **INTERREG IVC** (v. slide 30), che supporta anche l'Iniziativa della Commissione *Regions for Economic Change*.

30. Il Programma INTERREG IVC: strategia e priorità tematiche

Il Programma **INTERREG IVC** finanzia la realizzazione di iniziative di cooperazione interregionale e l'identificazione e trasferimento di buone prassi per sviluppo locale e regionale, focalizzate sulle priorità strategiche dell'agenda di Lisbona, *in primis* innovazione e ambiente. Esso interessa: i 27 SM; Norvegia e Svizzera, come "*full members*"; altri PT che possono partecipare a determinate condizioni.

Le principali priorità tematiche sono:

- Innovazione ed economia della conoscenza (innovazione e R&ST; PMI; Società dell'Informazione);
- Ambiente e prevenzione dei rischi (patrimonio culturale, rischi tecnologici e naturali, gestione delle acque, gestione dei rifiuti, biodiversità; energia e trasporto pubblico sostenibile).

31. Il Programma INTERREG IVC: beneficiari e tipologie di progetti

Il Programma **INTERREG IVC** assume una particolare rilevanza per le Amm.ni Pubbliche.

I soggetti beneficiari (destinatari) sono:

- a. Istituzioni pubbliche (Stato ed Enti pubblici territoriali);
- b. Organismi di Diritto Pubblico la cui spesa è assimilata alla spesa pubblica, definiti ai sensi dell'art. 1 della Dir. 2004/18/CE, comma 9.

Le principali tipologie di progetti sono:

- **Progetti di Iniziativa Regionale;**
- **Progetti di Capitalizzazione** (inclusi i progetti “*fast-track*”, sostenuti dalla Commissione con una *expertise* supplementare).

Questi progetti, in particolare, possono essere proposti solo dalle AdG dei Programmi Operativi o da Organismi Intermediari delegati a implementare parte di essi.

32. I Programmi di cooperazione cofinanziati dal FESR che interessano l'Italia (ex QSN 2007-2013)

Programmi transfrontalieri

- IT – Francia Alpi (ALCOTRA);
- IT Francia marittimo;
- IT – Svizzera;
- IT- Austria;
- IT – Grecia;
- IT – Malta;
- IT – Slovenia.

Programmi transnazionali*

- PO Spazio Alpino;
- PO Europa Centrale;
- PO Europa Sud Orientale;
- PO Mediterraneo.

** Fra i PO Transnazionali , rispetto al ciclo 2000-2006, si registra:*

- *la divisione in due PO del vecchio PO CADSES;*
- *l'aggregazione in un solo PO di MEDOCC e ARCHIMED.*

33. Altri Programmi di cooperazione territoriale previsti dal QSN

*Sezione CBC di IPA
(FESR + IPA)*

IPA CBC Adriatico (ex Nuovo Programma di Prossimità Adriatico 2004-2006)

*Sezione CBC di ENPI
(FESR + ENPI)*

Italia – Tunisia (l'AdG è la Sicilia)

Programma transfrontaliero ENPI MED (l'AdG è la Regione Sardegna)

34. Il FESR e la proiezione internazionale della Basilicata nel ciclo 2007-2013

*Programmi di
cooperazione
transfrontaliera e
transnazionale*

- Le Province non sono eleggibili a Programmi di CBC.
- La Basilicata partecipa ai Programmi transnazionali Mediterraneo e Sud Est Europa.

*Programmi della Sezione
coop. interregionale*

- La Basilicata partecipa ai 3 Programmi di *networking* e al Programma INTERREG IVC

PO FESR 2007-2013

- La proiezione internazionale della regione viene sostenuta tramite diversi Obb. Operativi (I.2.1; I.2.2; I.2.3; II.3.1).

Grazie per l'attenzione!

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com