

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Programmazione2021-2027@governo.it (entro il 20 luglio 2019, in formato word e pdf).

Regioni e Province Autonome OBIETTIVO DI POLICY 5

Programmazione della politica di coesione 2021-2027

Scheda per la raccolta dei contributi dei Partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale

ENTE/ORGANIZZAZIONE: Regioni e Province Autonome	DATA: 19/07/2019
RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE: CATERINA BRANCALEONI – caterina.brancaleoni@regione.emilia-romagna.it	
OBIETTIVO DI POLICY: 5. EUROPA PIÙ VICINA AI CITTADINI	
OBIETTIVO SPECIFICI (FONDI FESR - specificare):	
e1 promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane	
e2 promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	
<i>L'Obiettivo di policy 5, articolato nei due obiettivi specifici differenziati per aree urbane e aree rurali e costiere, ha una doppia natura:</i>	
<ul style="list-style-type: none">• <i>da un lato promuovere investimenti sul patrimonio culturale e il turismo, e la sicurezza e sullo sviluppo integrato nelle aree urbane, rurali e costiere che non sono compresi negli altri obiettivi settoriali 1-4</i>• <i>dall'altro promuove l'utilizzo dell'approccio territoriale integrato, in area urbana e in aree rurali, come strumento di programmazione place-based e più vicino ai cittadini, potenzialmente in grado di mobilitare non sono gli ambiti di interventi specifici dell'OP5 ma di tutti gli OP.</i>	
<i>Il contributo della CTE può quindi essere letto con riferimento alle due declinazioni, che per brevità possiamo chiamare tematica e di metodo. Per semplificare la descrizione riportiamo il contributo tematico rispondendo alla domanda 1 e quello di metodo rispondendo alla domanda 3</i>	
1. Qual è il contributo della cooperazione territoriale nell'ambito dell'Obiettivo di policy/specifico considerato? A quali tematiche prioritarie potrà concorrere maggiormente nella programmazione 2021-2017, anche in un'ottica di contributo alle strategie macro-regionali ? Quali esperienze significative (nell'ambito di progetti conclusi o in corso di attuazione) possono essere considerate a titolo esemplificativo?	

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

I temi dello sviluppo locale sostenibile in area urbana e nelle aree rurali e costiere sono presenti nella programmazione 2014-2020 come Obiettivo Tematico, quindi anche nei programmi di cooperazione europea potevano essere affrontati solo trasversalmente e indirettamente. Vi sono comunque un certo numero di esperienze concrete legate sia agli strumenti di governance partecipata a scala urbana, alla mobilità urbana sostenibile.

Al contrario rispetto al tema della valorizzazione del patrimonio culturale (culturale e naturale) e del turismo, il contributo della CTE è significativo nella programmazione corrente, anche in misura maggiore rispetto ad altri ambiti di policy. In particolare, il tema del turismo è trattato nei programmi di cooperazione territoriale in modo più esplicito rispetto a quanto sia stato possibile nei programmi dell'Obiettivo 1 della politica di coesione (cosiddetti programmi mainstream). In questi ambiti la CTE, in particolare nelle regioni del Centro-Nord dove i vincoli di concentrazione tematica sono più alti, diventa anche un canale integrativo non secondario.

Le azioni che sono state concretamente supportate dalla CTE e ritenute più rilevanti dalle Regioni riguardano la valorizzazione del patrimonio culturale - anche tramite la digitalizzazione - con attenzione al patrimonio minore e ai sistemi di produzione locale e ai posti di lavoro radicati sui territori; il rafforzamento del ruolo delle industrie culturali e creative nei processi di innovazione sociale e di costruzione di nuovi modelli di business nel turismo; l'elaborazione di piani di azione e linee guida per il potenziamento degli itinerari culturali e turistici (cicloturismo, ecoturismo, turismo fluviale, pesca-artigianale, turismo subacqueo, turismo croceristico, turismo salutistico e stili di vita sani); lo sviluppo innovativo delle sinergie tra patrimonio storico, culturale e naturalistico in territori che condividono la stessa identità; la realizzazione di pacchetti turistici con il coinvolgimento diretto delle comunità locali; l'omogeneizzazione degli standard di accoglienza turistica; la competitività e sostenibilità delle infrastrutture turistiche, a partire dai porti; l'impatto del turismo sul territorio e le comunità e la gestione dei fenomeni di *overtourism*.

Si tratta in parte di tipologie di intervento complementari (addizionali) rispetto a quelle a disposizione dei programmi nazionali e regionali, in parte integrative ma in ogni caso caratterizzate dalla possibilità di operare a scavalco dei confini amministrativi e nazionali.

Il contributo della CTE non va solo ricercato nelle realizzazioni sostenute direttamente (che sono necessariamente limitate rispetto a quello dei programmi mainstream sia per la diversa dotazione finanziaria, sia per la natura delle azioni finanziabili), quanto nel valore aggiunto che possono offrire al ciclo degli investimenti o al ciclo delle politiche nei diversi ambiti tematici. In questo senso, si ricordano alcuni meccanismi con cui la CTE aggiunge valore:

1. scala territoriale di intervento: la CTE consente di affrontare i temi a una scala geografica adeguata, in particolare nei casi in cui questa travalica i confini amministrativi regionali attivando specifiche cooperazioni fra interregionali o transfrontalieri/transnazionali che non sarebbe altrimenti possibile finanziare. Si tratta ad esempio di valorizzare beni naturali e culturali in aree omogenee a scavalco dei confini territoriali (esempi: l'area del Delta del Po tra Emilia-Romagna e Veneto, tutelata da due distinti parchi regionali che hanno trovato in diversi progetti di cooperazione territoriale opportunità concrete di lavorare insieme; il territorio dell'Espace Mont-Blanc esteso all'asse centrale della Dora Baltea è oggetto del Piano integrato territoriale (PITER) con '**Parcours**' - finanziato dal **programma transfrontaliero Italia-Francia ALCOTRA** - per rafforzare i legami fra i tre versanti della frontiera (valdostana, vallesana (CH) e savoiarda) al fine di valorizzare un patrimonio naturale e culturale d'eccezione;
2. reti lunghe: i progetti CTE consentono la creazione e rafforzamento di reti per lo sviluppo e la promozione di prodotti turistici sovranazionali, che richiedono quindi un'azione cooperativa di soggetti e operatori localizzati in diversi paesi/regioni per essere proposti in modo adeguato a intercettare la domanda internazionale. Può trattarsi sia di una migliore valorizzazione e promozione di prodotti già esistenti e da consolidare (ad esempio la promozione delle Vie Francigene o di altri cammini sovranazionali), quanto della emersione di itinerari e prodotti nuovi (ad esempio la realizzazione della Ciclovia Tirrenica promossa attraverso due progetti finanziati dal **programma Italia-Francia Marittimo**: il **progetto INTENSE** e il **progetto GRITACCESS**, che prevede la creazione di un raggruppamento transfrontaliero delle regioni e dei dipartimenti /province per la sua gestione; la formazione del circuito sull'architettura dei regimi totalitari del XX secolo promossa dal **progetto ATRIUM** - finanziato dal **programma South East Europe** - e poi consolidata in un itinerario riconosciuto dal Consiglio d'Europa; il **progetto INNOCULTOUR** - finanziato dal **programma IT-HR** - , che mette in rete per una promozione coordinata siti turistici di nicchia con elementi comuni lungo le coste italiane e create del Mare Adriatico);
3. innovazione: introduzione di soluzioni e approcci innovativi alle sfide connesse alla valorizzazione del patrimonio culturale, del turismo e alla promozione delle industrie culturali e creative come volano di sviluppo anche in altre filiere tradizionali. Il modo più classico con cui ci si attende che la CTE contribuisca in questo senso è attraverso l'apprendimento e il trasferimento di buone pratiche, quindi attraverso la messa in relazione di territori e realtà

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

con un diverso livello di competenze e in senso lato con un diverso grado di sviluppo (si citano i **progetti SHARE** del programma **Interreg Europe** sullo sviluppo integrato urbano). Un secondo meccanismo riguarda la possibilità di approfondire tutte le attività preparatorie all'introduzione di una soluzione innovativa (sviluppo, sperimentazione, dimostrazione, condivisione e diffusione, messa a punto degli strumenti operativi) che poi possa essere recepita dalle programmazioni locali, regionali, nazionali. In questo senso i progetti CTE agiscono per la facilitazione di investimenti di qualità (ad esempio il **progetto CASTWATER** - finanziato dal **programma Interreg MED** - che ha messo a punto e sperimentato un kit per il risparmio idrico nelle strutture ricettive sostenibile sia dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse naturali sia dal punto di vista della redditività delle imprese) oppure, nell'ambito del summenzionato PITER "Parcours", il progetto Parcours i-tinérants autour du Mont-Blanc con il quale è in fase di sperimentazione un partenariato per l'innovazione (pubblico-privato) funzionale all'attivazione di servizi locali e transfrontalieri trinazionali (IT, FR, CH) in materia di mobilità sostenibile;

4. **capacity building**: i progetti CTE contribuiscono in maniera rilevante alla costruzione di capacità istituzionale, individuata come fattore fondamentale per l'efficacia (e l'efficienza) della politica di coesione e più in generale delle politiche di investimenti pubblici. In questo caso il contributo si legge rispetto alle capacità complessive delle istituzioni coinvolte nella pianificazione strategica di riferimento per gli investimenti negli ambiti in oggetto, e nella programmazione degli stessi (ad esempio il **progetto CO-EVOLVE** - finanziato dal **programma Interreg MED** - sullo sviluppo di strumenti concreti per Gestione Integrata della Zona Costiera e della Pianificazione Spaziale Marittima, anche applicati a specifiche realtà e siti pilota – cfr. il Piano di Azione per il rilancio sostenibile del porto di Cattolica, che rappresenta la cornice essenziale per integrare e far concorrere le diverse risorse finanziarie disponibili per l'implementazione; il progetto CULTURECOVERY, finanziato dal **programma Interreg Central Europe**, che promuove le competenze degli operatori negli ecomusei e la capacità di gestione degli attori pubblici e privati coinvolti; il **progetto SMART COMMUTING** - finanziato dal **programma Interreg Central Europe** - che ha permesso di mettere a fuoco nei piani urbani della mobilità sostenibile le esigenze dei pendolari che, nel tragitto giornaliero casa-lavoro, sono una delle principali fonti di inquinamento dell'aria).

In molti casi i progetti di CTE contribuiscono in maniera più o meno diretta alle strategie macro-regionali o alle iniziative transnazionali assimilabili come WestMed. Si tratta di contributi alla governance e gestione complessiva della strategia, come nel caso del progetto strategico EUSAIR Facility Point finanziato dal programma transnazionale ADRION 2014-20, oppure di contributi all'attuazione dei singoli pilastri delle strategie. Per gli ambiti di riferimento dell'OP5 sono rilevanti in particolare il Pilastro 3 "Qualità ambientale" e il Pilastro 4 "Turismo sostenibile" di EUSAIR, il Gruppo di azione 5 "Risorse" di EUSALP, l'azione 3.3. Biodiversità e conservazione degli habitat marini di WESTMED. Le modalità con cui i Programmi hanno promosso il contributo all'attuazione delle strategie sono diversificate e possono essere oggetto di un approfondimento separato anche in vista delle previsioni della proposta del nuovo regolamento Interreg.

2. Qual è il contributo della cooperazione territoriale nell'ambito dell'Obiettivo di policy e dell'obiettivo specifico considerati, in un'ottica di integrazione con i programmi nazionali e regionali di mainstream? Quali esperienze significative (es. esperienze di integrazione di risultati CTE in programmi di mainstream) possono essere considerate a titolo esemplificativo

Gli Obiettivi 1 (Investimenti per la crescita e l'occupazione) e 2 (Cooperazione territoriale europea) sono complementari anche nel senso di ispirarsi a due diversi approcci allo sviluppo regionali: quello place-based che enfatizza il ruolo delle istituzioni e dei contesti regionali e quello relazionale che enfatizza l'importanza di essere connessi e aperti alle reti lunghe dei flussi sociali, economici e finanziari (e non solo) che guidano lo sviluppo.

Si tratta di una complementarietà sottolineata anche dalle proposte dei nuovi regolamenti, sia con una possibilità per FESR e FC di valorizzare la cooperazione con partner sia interni che esterni allo Stato Membro, sia con l'introduzione di una nuova componente CTE dedicata a investimenti interregionali per l'innovazione, evidentemente funzionali agli investimenti lungo le catene del valore e all'apertura verso l'esterno delle nuove Strategie di Specializzazione Intelligente.

Il legame tra CTE e programmi nazionali e regionali è ovviamente diverso per la componente transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Nel primo caso, in particolare per la cooperazione transfrontaliera terrestre, la CTE

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

può agire come una sorta di estensione degli investimenti per la crescita e l'occupazione specificamente finalizzata a rimuovere le barriere e superare gli ostacoli che limitano lo sviluppo di aree di confine. Tale specializzazione dovrebbe essere ulteriormente rafforzata nella prossima programmazione. Tra gli esempi di tale potenzialità, si ricorda il lavoro di integrazione realizzato nell'area "Grand Paradis" in Valle d'Aosta nell'ambito della SNAI, che ha consentito l'elaborazione di una strategia multifondo a cui concorrono non solo le risorse della legge di stabilità e quelle dei programmi regionali dei fondi SIE, ma anche i programmi CTE, in particolare il transfrontaliero Italia-Francia attraverso i propri strumenti di progettazione territoriale integrata (vedi sotto).

Nel caso della cooperazione marittima e transnazionale, oltre che interregionale, sono stati validi i meccanismi richiamati sopra attraverso cui la CTE integra o aggiunge valore agli interventi finanziati dai programmi nazionali e regionali. Si tratta però di meccanismi che non sono pienamente messi a fuoco e di conseguenza sono solo in parte rinvenibili nelle esperienze correnti. Una più chiara integrazione strategica tra i due goal della Politica di coesione, anche a livello di Accordo di partenariato, aiuterebbe a valorizzare l'uso complementare o sinergico degli strumenti e ridurre i rischi di un utilizzo della CTE (più onerosa in termini di costi di transizione) come semplice canale finanziario alternativo per sostenere interventi che potrebbero essere realizzati anche con risorse dei POR/PON.

A livello transnazionale le strategie macro-regionali diventano la sede per la definizione di priorità comuni, a una scala geografica adeguata per interdipendenze o omogeneità, che trovano attuazione solo dall'integrazione di diversi strumenti e canali finanziari e sono quindi anche una sede privilegiata per l'azione combinata di programmi CTE e programmi regionali/nazionali. Ad esempio, nell'ambito delle attività della Strategia europea per la regione alpina (EUSALP) l'obiettivo 'Connettere digitalmente la popolazione e promuovere l'accesso ai servizi pubblici' è chiamato a elaborare interventi finalizzati a definire e applicare soluzioni innovative, in grado di assicurare i servizi di base per le aree montane e interne, anche grazie all'utilizzo delle tecnologie digitali. Il gruppo si è concentrato sui temi degli 'smart villages', come modalità per evitare lo spopolamento dei centri montani, promuovendo lo sviluppo economico locale, e per garantire la salvaguardia del territorio alpino, della 'cross border mobility' e di un 'alpine fibre-optics backbone', con evidenti sinergie rispetto alla SNAI e alle declinazioni dei nuovi Obiettivi di Policy 2021-27.

Per la componente interregionale in particolare viene riconosciuta l'efficacia dell'approccio attuale di Interreg volto a sostenere in modo esplicito la capacità istituzionale delle Autorità di Gestione dei programmi regionali e nazionali. L'esperienza concreta dei progetti realizzati mostra che anche altre tipologie di progetti CTE hanno contribuito efficacemente nella stessa direzione, non solo al livello delle AdG ma più in generale delle Autorità regionali, nazionali e in particolare locali oltre che di varie tipologie di istituzioni intermedie, pubbliche o private, coinvolte nei progetti.

L'universo della CTE, con il suo approccio bottom-up e di apertura a categorie ampie di potenziali beneficiari, ha rappresentato in molti casi una palestra per la crescita delle competenze degli stakeholder spesso riversate poi in progettualità di taglia maggiore supportati da POR/PON.

L'integrazione tra i due goal può quindi essere osservata a livello locale, dove viene fatto un uso intelligente di diversi progetti e diversi canali di finanziamento per concorrere al medesimo obiettivo strategico di lungo periodo. Si tratta di meccanismi simili a quelli degli strumenti territoriali integrati, sebbene non formalizzati in una politica ma attivati spontaneamente dalle coalizioni locali. Ad esempio, un'esperienza di questo tipo è stata descritta dal GAL Delta2000 durante uno dei Focus Group Territoriale organizzati nell'ambito del Programma MED, ma esistono numerosi casi in altre regioni, che possono essere portati alla discussione.

3. Nel caso dell'Obiettivo di Policy 5 è possibile segnalare esperienze significative, piani, progetti territoriali o modalità di intervento dedicate a specifiche aree territoriali.

In ambito CTE segnalare esperienze rilevanti sperimentate, tra cui, ad esempio, relative all'utilizzo di strumenti territoriali quali l'ITI (Integrated Territorial Instrument) ed il CLLD (Community Led Local Development), per l'attuazione di strategie di sviluppo integrato/locale multi-fondo (es. CTE/programmi di mainstream) tra territori dell'area di cooperazione; al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Rispetto alla componente di metodo dell'Obiettivo di policy 5, sull'utilizzo di approcci e strumenti territoriali integrati, in contributo della CTE va letto sempre in una duplice direzione.

Da un lato consente di estendere l'approccio territoriale ad area a scavalco dei confini amministrativi. Nell'attuale programmazione si segnalano in particolare l'esperienza dell'ITI dell'area transfrontaliera del GECT GO (comuni di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter–Vrtojba) finanziato dal Programma Italia-Slovenia, del CLLD HEurOpen (Hermagor, Gemonese, Canal del Ferro e Val Canale, Carnia) e del CLLD Dolomiti Live, finanziati dal Programma Italia-Austria, che interessano zone di montagna coperte da GAL adiacenti la linea di confine.

Più in generale, in diversi casi la Cooperazione Territoriale Europea ha fatto da prezioso apripista sperimentando gli strumenti place-based in chiave sovraregionale e transfrontaliera, ad esempio in Veneto superando l'approccio leader, ma concertando con il Piano di Sviluppo Rurale complementarietà dei progetti e perseguitando l'armonizzazione delle regole di utilizzo dei fondi FESR/FEASR.

Da un altro punto di vista i progetti di CTE possono incorporare alcuni degli elementi tipici degli strumenti territoriali integrati, quali ad esempio la perimetrazione territoriale e l'aderenza a bisogni differenziati, l'elaborazione di strategie integrate e di lungo termine, l'attivazione di processi partecipativi. Rispetto agli altri strumenti che normalmente si concentrano sull'area di intervento "in isolamento", i progetti CTE favoriscono allo stesso tempo il focus locale e l'apertura transnazionale che può rappresentare, se opportunamente calibrata, un fattore di successo importante per la mobilitazione di centri di competenze esterni alle aree di intervento (ad esempio il citato progetto SMART COMMUTING ha prodotto output propedeutici all'attuazione PON METRO - Città di Venezia).

Nella programmazione corrente è cresciuta rispetto ai periodi precedenti l'attenzione alla dimensione territoriale delle dinamiche di sviluppo anche nei programmi CTE. Ad esempio, il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia/Francia ALCOTRA 2014-20 ha individuato proprio nella programmazione integrata uno dei suoi aspetti più innovativi, prevedendo due specifiche tipologie di progetti integrati: i Piani Integrati Territoriali (PITER) ed i Piani Integrati Tematici (PITEM). Si evidenzia anche un'intersezione tra tali strumenti con gli approcci CLLD, ad esempio con il PITER 'GRAIES LAB', che per la parte italiana coinvolge i territori piemontesi e valdostani anche inclusi nel Parco nazionale del Gran Paradiso, che si basa sugli approcci di co-creazione aperta e di CLLD - oltreché sui Living Lab che saranno attivati in ogni Progetto – per perseguire l'obiettivo di rendere il territorio attrattivo, in particolare nelle aree rurali e montane.

Anche altri programmi si sono mossi nella stessa direzione, sebbene in modo meno strutturato. Ad esempio nel recente bando per progetti strategici del Programma transnazionale ADRION 2014-20 si rinviene anche un interessante caso di messa in relazione di diverse scale territoriali, con il topic "City Transport" dedicato espressamente al trasporto sostenibile nelle città metropolitane (dimensione territoriale locale) in coerenza con i contenuti del pilastro della strategia macroregionale EUSAIR (dimensione transnazionale), in linea con l'Agenda urbana europea (dimensione comunitaria). Il tema della transcalarità degli interventi della politica di coesione è chiave per coniugare "vicinanza ai cittadini" e risposta a sfide di dimensione continentale.

4. Segnalare eventuali esperienze, analisi, studi, ricerche, da cui trarre informazioni per l'impostazione della programmazione (fonte, titolo, anno, link da cui acquisire documentazione pertinente).

- La valutazione del contributo dei progetti MED alla programmazione regionale in Italia: i risultati finali della sperimentazione - giugno 2014, www.ervet.it/?page_id=981
- Rapporto Valutazione on-going del Programma Italia-Francia Marittimo
- Regione Valle d'Aosta, Promozione dell'integrazione tra Azioni e Progetti di Programmi a cofinanziamento europeo e statale, 2017
- Relazione annuale di sintesi 2018 sulla partecipazione italiana ai Programmi CTE, ENI e IPA II 2014-2020

5. Eventuali ulteriori osservazioni.

Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Le Regioni e Province Autonome sottolineano l'importanza di favorire una gestione il più possibile integrata ed efficiente dei fondi CTE e mainstreaming. Un lavoro in questa direzione è in corso nell'ambito del programma MED (che copre quasi tutte le regioni italiane) attraverso dei focus territoriali dedicati al tema del mainstreaming.

In generale si sottolinea l'importanza di rafforzare i collegamenti sia in fase di programmazione (rafforzamento della governance regionale integrata tra AdG dei programmi regionali e organismi di coordinamento e gestione della CTE; sinergie tra le diverse programmazioni che condividono lo stesso target, ad esempio aree urbane; capitalizzazione incrociata degli output tra programmi mainstream e CTE, includi meccanismi incentivanti per il mainstreaming dei risultati), sia a valle rispetto ai cittadini e agli stakeholder (promozione di un approccio di comunicazione integrato con la CTE, anche in sinergia con gli strumenti e le metodiche di comunicazione adottate dai POR FESR e FSE; empowerment degli stakeholder a livello regionale/nazionale sulle possibilità e modalità di integrazione dei fondi). Alcune Regioni dichiarano apertura a esplorare meccanismi di programmazione congiunta tra mainstreaming e CTE, in particolare per quanto riguarda le aree urbane e le aree interne, così come di incentivare la partecipazione ai progetti CTE attraverso risorse nei POR dedicate al cofinanziamento dei beneficiari espressi dalla regione in un progetto CTE approvato.