

METODOLOGIA

ARTICOLARE LA POLITICA DI COESIONE,
I DISPOSITIVI DI GOVERNANCE
E LE LOGICHE TERRITORIALI TRANSFRONTALIERE

SINTESI



L'attuale contesto della cooperazione transfrontaliera alle frontiere francesi è segnato da un intenso periodo di riforme sia nazionali che europee. Infatti, la realizzazione della cooperazione dipende fortemente dall'organizzazione amministrativa degli stati e dal modo di condurre le politiche pubbliche. D'altronde, l'attuale contesto di riforme strutturali che ha per sfondo la crisi economica ha un forte impatto sulla cooperazione transfrontaliera.

In Francia, gli ultimi anni sono stati segnati dalla presa di coscienza di una ridefinizione necessaria della politica transfrontaliera¹ e da una nuova fase del processo di decentralizzazione.

A livello europeo, gli anni 2011 – 2013 sono un periodo di transizione per la politica di coesione e i suoi programmi finanziati dai fondi strutturali. Il periodo attuale di programmazione, 2007 – 2013, si conclude, e il prossimo ciclo, 2014 – 2020, è attualmente in preparazione sul piano regolamentare e strategico, a livello delle istituzioni europee, degli Stati membri e delle collettività.

In questo contesto dinamico, la Missione Operativa Transfrontaliera ha intrapreso la realizzazione di una guida metodologica volta a migliorare l'articolazione tra la politica di coesione, i dispositivi di governance e le logiche territoriali transfrontaliere. Questa iniziativa scaturisce da due constatazioni generali. Da una parte, la coerenza tra le strutture di governance transfrontaliere (che legano i differenti partner istituzionali da una parte e dall'altra della frontiera), le strategie di cooperazione e le fonti di finanziamento (in particolare i programmi INTERREG) è, al momento, insufficiente. Dall'altra, esiste un gran numero di buone pratiche locali di cooperazione transfrontaliera che meritano di essere valorizzate ed utilizzate come fonte di ispirazione su altri territori.

Questa guida metodologica è il risultato di un anno e mezzo di ricerche condotte dalla MOT nell'ambito di uno studio realizzato tra giugno 2011 e ottobre 2012 e co-finanziato dal programma Europ'Act di assistenza tecnica nazionale in Francia. La MOT ha in particolare svolto un importante lavoro sul campo, basato su quasi 75 colloqui con i principali protagonisti della cooperazione transfrontaliera. Essa ha inoltre organizzato una riunione tra le autorità nazionali e regionali francesi e italiane, sulla questione della coerenza delle politiche di cooperazione transfrontaliera. Infine, la MOT ha organizzato una conferenza intitolata "Territori transfrontalieri, politiche regionali e nazionali: quale coordinazione all'orizzonte 2014-2020?", indirizzata a tutte le parti importanti della cooperazione e che ha permesso di presentare e dibattere gli insegnamenti contenuti nel presente documento.

Questa guida metodologica presenta in un primo tempo la realizzazione di una valutazione precisa delle iniziative di cooperazione su tutte le frontiere francesi, che sottolinea le specificità locali e i punti trasversali su tutte le frontiere. Questo lavoro di analisi comprende in un secondo tempo la proposta di venti raccomandazioni per migliorare la messa in opera della cooperazione transfrontaliera.

I risultati di questo lavoro sono destinati alle collettività territoriali, ai servizi degli Stati e delle istituzioni europee, alle procedure dei programmi INTERREG e, in generale, a tutti i protagonisti della cooperazione transfrontaliera.

¹ Su questo punto, una tappa importante è stata segnata dalla pubblicazione del rapporto della Missione parlamentare Blanc-Keller-Sanchez Schmid nel giugno 2010, che ha redatto una valutazione della cooperazione e ha formulato 19 proposte di miglioramento dei dispositivi attuali.

VALUTAZIONE TRASVERSALE

INTRODUZIONE

In un contesto transfrontaliero agiscono una grande varietà di attori pubblici e privati che agiscono all'interno di configurazioni di governance e secondo strategie diverse. Questa diversità dipende in parte dall'assenza di una precisa definizione delle questioni transfrontaliere; esse non sono infatti né obiettivamente collegate ad una competenza specifica e quindi ad attori istituzionali chiaramente identificabili, né territorializzate in modo esplicito e standardizzato –le scale dei fenomeni transfrontalieri sono variabili. Le questioni territoriali interne agli Stati sono certamente complesse, ma sono oggetto di norme, processi tecnici, nonché di polemiche scientifiche o politiche, in un ambito di conoscenza e indagine relativamente stabile, che manca nelle questioni transfrontaliere. L'inserimento delle questioni territoriali transfrontaliere in ambiti nazionali, addirittura regionali, differenti oltre la frontiera, raddoppia la loro complessità.

Una valutazione che confronti le varie situazioni rilevate su scala locale, regionale e alle frontiere deve permettere di identificare le grandi tipologie o tendenze e di trarre conclusioni generali, ma anche di proporre trasferimenti di esperienza e buone pratiche da una frontiera all'altra. Può essere anche utilizzata come base di riflessione per un miglioramento delle politiche nazionali che abbia un impatto sui territori transfrontalieri e delle conseguenze di tali questioni a livello nazionale.

La valutazione trasversale è articolata in tre grandi parti che apportano elementi di analisi riguardanti la governance della cooperazione transfrontaliera (gli attori istituzionali e le strutture di cooperazione), le strategie transfrontaliere (le priorità di sviluppo e i piani d'azione) e gli strumenti di finanziamento (i programmi INTERREG, i finanziamenti nazionali o locali). Infine, la conclusione di questa parte esplora le articolazioni tra queste tre dimensioni.

GOVERNANCE

L'analisi della governance assume un senso diverso nel contesto transfrontaliero, in cui la nozione stessa di governance transfrontaliera è "vietata". Il concetto di governance, in quanto dispositivo che permette di far cooperare in ambito transfrontaliero diversi attori pubblici e privati, assume il suo pieno significato.

L'analisi della governance della cooperazione transfrontaliera ha permesso di portare avanti tre importanti constatazioni. Innanzitutto, i posizionamenti degli attori istituzionali coinvolti nella cooperazione dimostrano un grande dinamismo, con da un lato le collettività che assumono sempre di più un ruolo fondamentale nella cooperazione, e dall'altro uno Stato, per quanto riguarda il caso francese, in corso di riposizionamento verso un ruolo di accompagnatore dei processi locali. Secondariamente, le strutture di cooperazione transfrontaliera sono molto diverse tra di loro, sia dal punto di vista della scala territoriale, che da quello del funzionamento e della forma giuridica. Infine, persistono numerose divisioni nel trattamento delle questioni transfrontaliere, da una parte all'interno delle istituzioni tra i diversi servizi e dall'altra tra i partner della cooperazione.

STRATEGIE

Le strategie di cooperazione e di sviluppo transfrontaliero rappresentano le politiche e le azioni transfrontaliere degli attori della cooperazione, definite in funzione delle valutazioni territoriali e tematiche per raggiungere determinati obiettivi. Queste strategie sono necessarie poiché manifestano la volontà degli attori di agire, al di là delle azioni specifiche, e di proiettarsi nel futuro dei territori transfrontalieri.

In generale, il livello delle riflessioni strategiche transfrontaliere, soggette a numerosi vincoli di elaborazione e di messa in opera, è abbastanza debole. Se il transfrontaliero appare come una sfida trasversale, che tocca numerosi campi in ambito politico e avente anche dimensione territoriale, rimane generalmente una preoccupazione strategica marginale degli attori istituzionali. D'altro canto, le azioni strategiche settoriali sono predominanti in ambito transfrontaliero rispetto ai piani di sviluppo integrati. Infine, esistono numerose scale strategiche (locale, regionale, della frontiera, macro-regionale/transnazionale), la cui articolazione multilivello è difficile e che si sviluppano per lo più a breve termine, nonostante esistano numerosi esempi di strategie a medio/lungo termine.

FINANZIAMENTO

I programmi di cooperazione INTERREG sono generalmente lo strumento più importante di finanziamento dei progetti transfrontalieri, al di là dei crediti movimentati dalle collettività a titolo di politiche proprie. Tenuto conto delle somme in gioco, questi programmi escludono in modo generale gli investimenti pesanti nelle infrastrutture.

L'analisi di dieci programmi di cooperazione transfrontaliera alle frontiere francesi² ha rilevato innanzitutto l'esistenza di un margine importante di miglioramento del processo di elaborazione di questi programmi. In seguito, benché la composizione della partnership dei programmi sia molto diversa e la questione dei perimetri e sotto-insiemi molto complessa, gli assi di finanziamento dei programmi sono abbastanza standardizzati. Infine, si può notare un'assenza di articolazione tra i programmi INTERREG e gli altri programmi europei e un posto ridotto degli strumenti di finanziamento che non siano INTERREG. Esistono fondi comuni nell'ambito di accordi bilaterali o multilaterali creati da istituzioni partner, ma sono relativamente ridotti in termini di massa finanziaria, salvo per i grandi progetti di sviluppo e di investimento pesante. Così, la partecipazione delle collettività passa soprattutto attraverso i contributi ai progetti INTERREG, il che richiede la ricerca di altre fonti di finanziamento.

² Francia (Manche)-Inghilterra (FR-UK), Due Mari (FR-UK-BE-NL), Francia-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE), Grande Regione (FR-BE-LUX-DE), Reno superiore (FR-DE-CH), Francia-Svizzera, ALCOTRA (FR-IT), Italia-Francia Marittima, Amazonie (FR-BR-SU).

CONCLUSIONI

L'articolazione tra i dispositivi di governance, le strategie e gli strumenti di finanziamento della cooperazione transfrontaliera è abbastanza ridotta. Innanzitutto, alcuni attori istituzionali e strutture di governance non sono dotati di strategie precise di cooperazione transfrontaliera. Hanno una visione a breve termine delle loro azioni transfrontaliere, in funzione dei progetti individuali e delle loro competenze. Poi, l'articolazione delle strategie di cooperazione e dei programmi INTERREG è insufficiente. In generale, questi programmi hanno una dimensione strategica molto debole che non va al di là degli assi di finanziamento con un campo di intervento molto ampio. Infine, la governance della cooperazione transfrontaliera è ampiamente strutturata dall'ambito dei programmi INTERREG, in termini di calendario, finanziamento, tematiche di cooperazione, partner coinvolti.

Tuttavia, la tendenza all'articolazione delle tre dimensioni analizzate nel presente studio (governance, strategie e finanziamento) è positiva e questo avvicinamento non può che essere incoraggiato dagli orientamenti della politica di coesione per il periodo 2014-2020, che incita al rafforzamento della dimensione strategica della coesione territoriale e dello sviluppo locale.

RACCOMANDAZIONI

La valutazione ha permesso di formulare 20 raccomandazioni, suddivise in tre capitoli, che prendono in considerazione i principi generali, il quadro organizzativo francese e la politica di coesione 2014 – 2020.

- 1.** Rafforzare l'articolazione strategia-governance-finanziamento.
- 2.** Integrare le questioni transfrontaliere al diritto comune nelle politiche pubbliche.
- 3.** Rafforzare la governance multilivello del transfrontaliero.
- 4.** Su scala locale, rafforzare il ruolo delle collettività territoriali e dei gruppi nella costruzione dei territori transfrontalieri.
- 5.** Su scala regionale, rafforzare il ruolo strategico delle regioni, e concertazione con le altre collettività e gruppi transfrontalieri.
- 6.** A livello nazionale, garantire un controllo e un pilotaggio tematico per frontiera.
- 7.** Individuare dei referenti transfrontalieri per ministero.
- 8.** Creare un comitato di pilotaggio interministeriale sul transfrontaliero.
- 9.** Designare dei prefetti referenti frontaliere.
- 10.** Rafforzare l'osservazione sulle questioni transfrontaliere.
- 11.** Rafforzare il posto della cooperazione transfrontaliera nell'Accordo di partnership.
- 12.** Rendere coerenti gli Accordi di partnership della Francia e degli Stati vicini sugli aspetti legati alla cooperazione transfrontaliera.
- 13.** Rispettare il principio di partnership nell'elaborazione e lo svolgimento dell'Accordo di Partnership.
- 14.** Dare una dimensione transfrontaliera alle valutazioni dell'Accordo di partnership e dei programmi di cooperazione.
- 15.** Mettere in opera gli strumenti di sviluppo territoriale integrato.
- 16.** Migliorare il processo di elaborazione dei programmi.
- 17.** Attivare dei meccanismi di coordinazione tra i Fondi e tra i programmi.
- 18.** Distinguere meglio i diversi tipi di progetti.
- 19.** Migliorare la realizzazione dei programmi.
- 20.** Rafforzare gli strumenti di capitalizzazione e di messa in rete.

