

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Master in Governance dello sviluppo sostenibile



***LE IPA COME MODELLI DI GOVERNANCE PER L'ATTUAZIONE
DELL'APPROCCIO TERRITORIALE
NELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2014-2020***

RELATORE: Prof.ssa Patrizia Messina

CORSISTA: Marco Bassetto

MATRICOLA: 1042093

A.A. 2011/2012

Sommario

INTRODUZIONE	pag. 4
1. LA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE IN VENETO: ATTORI, ASSETTI DI <i>GOVERNANCE</i> E RISULTATI RAGGIUNTI	
1.1 Le Intese Programmatiche d'Area (IPA)	5
1.2 I Gruppi di Azione Locale (GAL)	10
1.3 Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R)	13
2. LE SFIDE EUROPEE ALLA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE	
2.1 Un'agenda per la riforma della politica di coesione: la strategia <i>place – based</i>	17
2.2 L'approccio territoriale nella Proposta di Regolamento Generale dei Fondi Strutturali 2014 – 2020	20
2.2.1 Lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo	21
2.2.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato e l'Agenda Urbana nazionale	29
2.3 Le raccomandazioni della Commissione Europea all'Italia in vista della stesura dell'Accordo di partenariato e dei Programmi Operativi Regionali (POR)	38
3. PER UNA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELLE IPA IN CHIAVE EUROPEA: LEZIONI DALL'ATTUAZIONE E NUOVE SFIDE PER I PARTENARIATI LOCALI	39
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E FONTI NORMATIVE	42

INTRODUZIONE

Alla luce delle sfide che l'Unione Europea pone ai territori in termini di capacità di proporre strategie integrate di sviluppo, come emerge dalla Proposta di Regolamento Generale dei Fondi del Quadro Strategico Comunitario, rispetto ad altri contesti regionali italiani la Regione Veneto sembra poter essere facilitata nell'attuazione dell'approccio territoriale europeo grazie alla sperimentazione di una propria politica di programmazione decentrata dello sviluppo, ovvero l'Intesa Programmatica d'Area.

I profili tracciati dai nuovi orientamenti europei trovano infatti evidenti analogie con larga parte dei processi attivati nell'ultimo quinquennio dalle IPA, attraverso cui la Regione Veneto ha di fatto incentivato la realizzazione di "istituzioni locali di scopo", ovvero partenariati locali espressione delle componenti politiche, economiche e sociali di specifici ambiti territoriali sub-regionali. Sebbene quindi la Regione disponga potenzialmente già di strumenti coerenti, almeno dal punto di vista formale, con la strategia *place-based*, risulta altresì necessario che la politica promossa attraverso le Intese sia riformata alla luce delle criticità riscontrate nel corso della sua attuazione e in conformità alle nuove indicazioni che provengono dai livelli istituzionali superiori rispetto all'implementazione di politiche di sviluppo territoriali.

Scopo di questo lavoro è perciò comprendere quali dinamiche regolino oggi le politiche di sviluppo locale in Veneto, gli attori da esse coinvolti e gli assetti di *governance* a cui hanno dato forma. In seguito ad un'approfondita disamina di quanto previsto dall'approccio *place based* elaborato nel Rapporto Barca, verrà analizzato quanto la Commissione Europea ha previsto nelle bozze regolamentari dei fondi strutturali 2014 - 2020 per tradurre i suoi principi in strumenti operativi, con particolare riferimento allo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD) e all'Investimento Territoriale Integrato (ITI) nell'ambito dello Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato.

La sezione conclusiva cercherà di mettere in luce quali potenzialità e quali criticità presentino ad oggi le IPA al fine di diventare efficaci strumenti di programmazione decentrata regionale e porre le basi per l'attuazione dell'approccio territoriale allo sviluppo delineato dalla Commissione per il prossimo periodo di programmazione europeo.

1. LA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE IN VENETO: ASSETTI DI GOVERNANCE E RISULTATI RAGGIUNTI

Nel panorama dei governi regionali nazionali, il Veneto si contraddistingue per aver sperimentato a partire dalla fine degli anni '90, diverse tipologie di politiche di sviluppo locale, non solo cogliendo le opportunità offerte da politiche di natura nazionale (quali i Patti Territoriali previsti dalla L. 662/1996) o europea (come le iniziative LEADER promosse nei periodi di programmazione 2000 – 2006 e 2007 – 2013), ma anche promuovendo propri strumenti per la programmazione decentrata dello sviluppo, ovvero le Intese Programmatiche d'Area (IPA).

In questa sezione saranno approfondite le tre principali *policies* per lo sviluppo locale attuate dalla Regione Veneto a partire dal 2006, ognuna di esse caratterizzata da una *governance* di implementazione che si basa su forme partenariali tra soggetti pubblici e privati.

1.1 Le Intese Programmatiche d'Area

L'Intesa Programmatica d'Area (IPA) rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'Intesa Programmatica d'Area si propone sostanzialmente di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della Programmazione Negoziata in Veneto, ponendosi come un'evoluzione e declinazione particolare del Patto Territoriale, volto a diffondere e promuovere tale modello anche in altre realtà sub-regionali dotate di un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento.

L'IPA viene definita per la prima volta all'interno della legge regionale 35/2001 "Nuove norme sulla programmazione", individuandola come la modalità di attuazione del Piano di Attuazione di Spesa (PAS). Il PAS era il documento di programmazione regionale che, per le spese di investimento, intendeva raccordare la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile.

Costituiscono un'IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio. I soggetti delle aree che abbiano l'esigenza di perseguire finalità e obiettivi comuni, si costituiscono in IPA, d'intesa con le Amministrazioni provinciali e Comunità montane interessate per territorio, mediante sottoscrizione di un Protocollo in cui sono definiti: i criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire, la composizione del Tavolo di concertazione e le regole del suo funzionamento.

Nella definizione del contesto territoriale, la Regione lascia completa libertà ai territori di autodefinirsi ed individuare il proprio ambito ottimale (anche al di fuori dei confini amministrativi provinciali). Indicativamente l'area dell'IPA deve, però, soddisfare ai seguenti criteri:

- omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento;
- un'estensione congrua alle possibilità di esercizio di un'attività di programmazione strategica, economica e territoriale di medio – lungo periodo;
- caratterizzarsi per una dimensione di “area vasta”, in modo da essere soggetti autorevoli e di peso rispetto al processo di programmazione regionale.

La capacità di analisi del contesto e di proposta in ordine agli interventi necessari allo sviluppo del territorio si esplicita nel documento programmatico d'area, un piano di azione cui l'IPA si propone di tendere nell'arco di 2-3 anni.

Il primo riconoscimento formale da parte della Regione Veneto delle Intese attive avviene con la DGR 3517 del 6 novembre 2007, ovvero quattro anni dopo l'avvio del processo di decentramento degli strumenti di programmazione negoziata ed il conseguente percorso avviato dall'ente regionale per far evolvere l'organizzazione dei Patti Territoriali nelle forme proprie dell'IPA. Venivano così individuate quali Intese tutti gli ex Patti generalisti che avevano maturato le condizioni necessarie avendo già la Regione riconosciuto e sottoscritto i rispettivi Protocolli d'Intesa. Inoltre, dal momento che a partire dalla nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, non era più prevista la zonizzazione Obiettivo 2, anche altre tre aree (Camposampierese, Castellana e Alpagò¹), diverse da quelle precedentemente coinvolte nei Patti territoriali, hanno intrapreso iniziative spontanee per costituirsi in IPA. Nel 2007 le Intese interessavano perciò il 61,1% dei Comuni veneti ed il 40,3% della loro popolazione; tutte le Province comprendevano all'interno dei loro confini amministrativi una o più IPA.

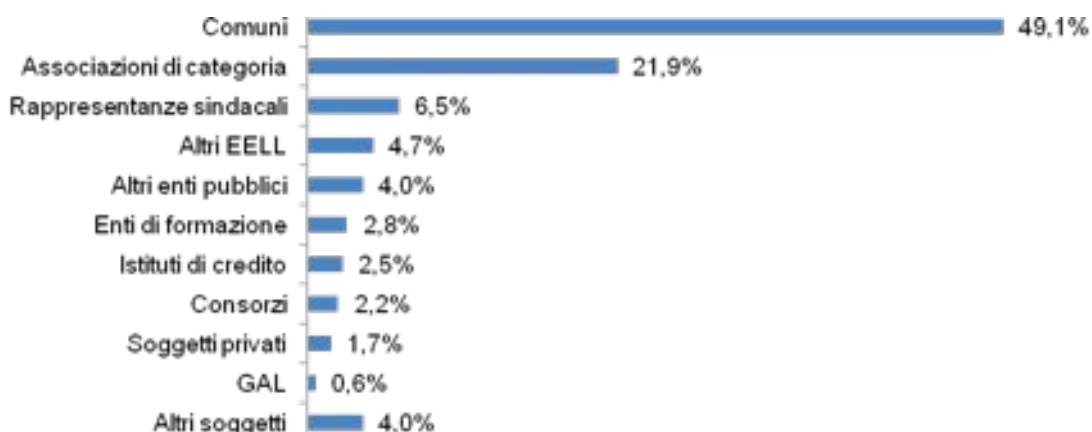
Con delibere di riconoscimento successive (DGR 3328/2008, 3698/2009, 2620/2010, 1034/2012) la Regione Veneto ha dato atto della costituzione di altre sette IPA, delle quali quattro promosse nella provincia di Treviso (Terre Alte Marca Trevigiana, Montello-Piave-Sile, Opitergino Mottense, Marca Trevigiana), due in quella di Vicenza (Alto Vicentino e Pedemontana del Brenta) ed una nel bellunese (Prealpi Bellunesi); un'ultima iniziativa - l'IPA Medio Brenta - ha coinvolto, almeno fino al 2010, il territorio interprovinciale di Padova e Vicenza. L'evoluzione delle Intese sul territorio regionale è stata caratterizzata da frequenti modifiche e rimodulazioni dei propri partenariati, soprattutto nella componente pubblica riferita alle amministrazioni comunali: si è assistito sia allo smembramento di alcune prime Intese - come ad esempio l'IPA dall'Astico al Brenta - in favore

¹ Non riconosciuta nella DGR 3517/2007 in quanto vedeva la partecipazione di una rappresentanza di enti locali, ma non era stata ancora completata la concertazione prevista con le parti economiche e sociali. Essa costituiva il primo nucleo di quella che sarebbe poi stata riconosciuta come IPA Prealpi Bellunesi.

della nascita di più iniziative comprendenti i comuni limitrofi, sia l'allargamento e l'unione di Intese attive nello stesso ambito provinciale - si vedano i casi delle Dolomiti Venete e delle Prealpi Bellunesi -, processi questi ultimi favoriti anche dall'invito, da parte della Regione, ai territori di conseguire la più ampia copertura possibile, al fine di garantire una massa critica adeguata nell'individuazione delle proposte programmatiche. Infine, non sono mancati i casi in cui la rimodulazione degli ambiti delle Intese sia stata dovuta al recesso dal Tavolo di uno o più Comuni dell'area originaria, spesso in concomitanza del turnover degli amministratori locali.

Attualmente sono attive sul territorio regionale 24 IPA (vedi figura 4), 16 delle quali sono composte dal nucleo dei soggetti già promotori dei Patti Territoriali e/o da altre iniziative che ne hanno ampliato il partenariato originario, mentre ulteriori 8 Intese fanno riferimento a nuove iniziative nate a partire dal 2007. Al novembre 2012 la copertura del territorio regionale si attesta all'86,1% dei suoi Comuni ed al 69,1% della popolazione residente, passando in confronto ai dati del 2007 da 355 a 500 enti locali aderenti e da poco meno di due milioni a oltre tre milioni di abitanti ricompresi. La difformità tra i valori dei Comuni coinvolti e della popolazione interessata si giustifica nella parziale adesione alle Intese dei Comuni capoluogo: tra le IPA riconosciute, le amministrazioni comunali di Belluno, Rovigo, Treviso e Vicenza partecipano ai Tavoli di Concertazione istituiti a livello locale, mentre ne sono esclusi i grossi centri urbani veneti. I partenariati risultano composti da un numero medio di circa 41 sottoscrittori: gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali, costituiscono la componente maggioritaria dei partenariati, rappresentandone mediamente poco meno del 50% dei sottoscrittori; forte anche la presenza delle associazioni di categoria (21,9%) e delle rappresentanze sindacali (6,5%) [Regione Veneto, 2011a].

Figura 1. La composizione dei partenariati IPA



Merita un approfondimento la questione del coinvolgimento dei GAL nel partenariato delle IPA, in quanto si tratta di soggetti che, come vedremo in seguito, svolgono un ruolo importante per lo sviluppo del territorio, anche se con particolare riferimento alle politiche di sviluppo rurale. Dei 14

GAL costituiti in Veneto solo 6 partecipano al partenariato delle IPA, che, detto in termini percentuali, se il 78% delle IPA è coperto da GAL, solo nel 26% dei casi c'è un coinvolgimento diretto. Il ruolo dei GAL nella promozione/gestione dello sviluppo rurale, che può essere considerato un sotto insieme dello sviluppo locale, porta, però, a pensare che sarebbe opportuno un maggiore coinvolgimento degli stessi nelle IPA, il cui tavolo di partenariato dovrebbe essere il luogo in cui fare sintesi di tutte le iniziative si sviluppo di un determinato territorio.

La LR 13/1999 ha costituito la principale fonte di sostegno per l'attuazione delle iniziative progettuali delle IPA, mettendo a disposizione dei territori una quota di finanziamenti pari a una media di circa 12 milioni di euro annuali per il periodo 2004 - 2010 (figura 2), ai quali si sono aggiunti oltre 50 milioni di euro derivanti dalle risorse FAS nell'ambito della programmazione 2000 - 2006, per una quota complessiva che si avvicina ai 200 milioni di euro. Le risorse della sola LR 13/1999 hanno reso possibile l'attivazione di 87 interventi, dei quali, al giugno 2012, il 31,7% risulta concluso o in fase di collaudo, il 31,8% in esecuzione, il 10,6% in aggiudicazione ed il 25,9% in fase progettuale [Regione Veneto, 2012] (figura 3).

Figura 2. Le risorse stanziare a favore delle IPA dai bandi annuali ex LR 13/1999 (valori espressi in euro)

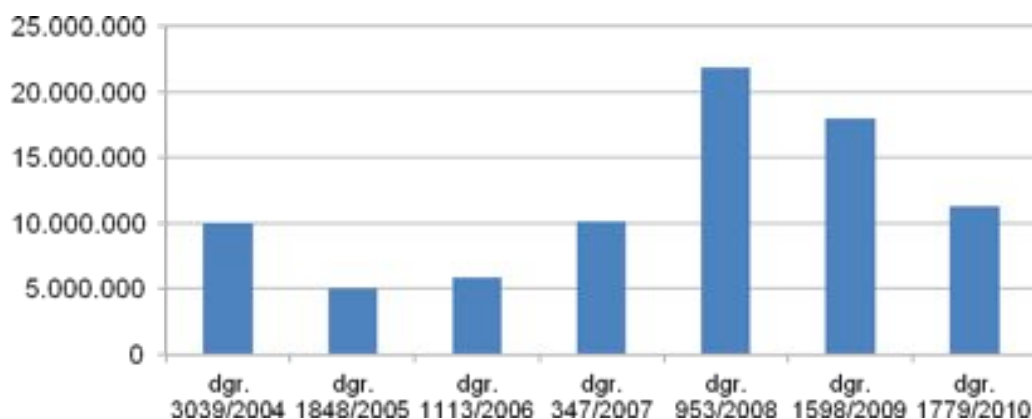
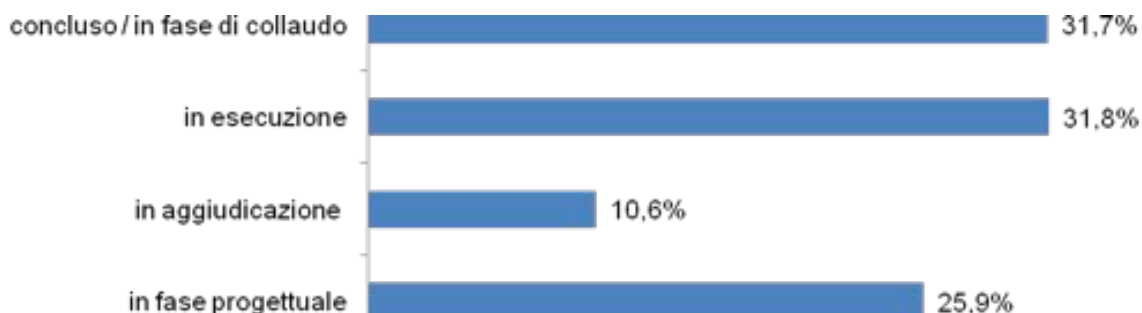
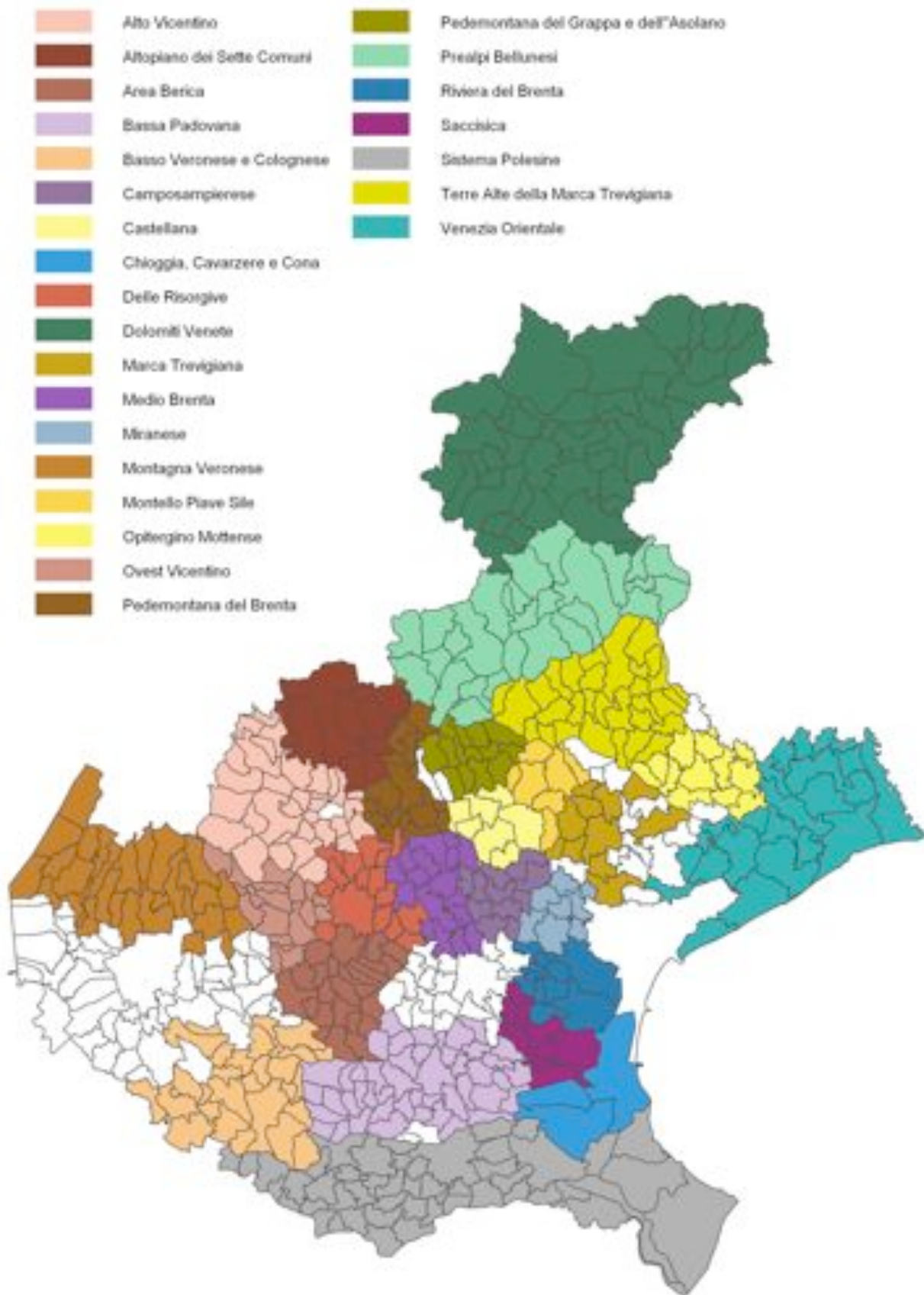


Figura 3. Lo stato di avanzamento dei progetti IPA finanziati dalla LR 13/1999



Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Direzione Programmazione Regione Veneto

Figura 4. Le IPA attive nella Regione Veneto



Fonte: Direzione Programmazione Regione Veneto – novembre 2012

1.2 I Gruppi di Azione Locale (GAL)

Avviata verso la fine degli anni '80, l'iniziativa comunitaria LEADER - *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* (Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale) – ha introdotto e sviluppato nel corso degli anni un metodo di programmazione locale caratterizzato da un approccio *bottom up*, multisetoriale, integrato ed innovativo nella definizione di strategie di sviluppo locale. Oltre a queste caratteristiche, il metodo LEADER comprende come ulteriore elemento qualificante la realizzazione di progetti di cooperazione e di collegamento in rete tra i partenariati locali.

LEADER rappresenta, quindi, una particolare forma di approccio finalizzato ad assicurare un'ampia partecipazione nell'individuazione delle priorità da affrontare all'interno di un territorio limitato ed omogeneo e alla conseguente definizione delle decisioni e delle strategie da mettere in atto. Tale approccio promuove e sostiene progetti di sviluppo rurale ideati e condivisi a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio, creare occupazione e migliorare le condizioni generali di vita delle aree rurali.

Dopo tre edizioni promosse dall'Unione europea, dal 2007 l'approccio LEADER è entrato a far parte degli strumenti previsti dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e rappresenta uno degli Assi proposti dal regolamento CE 1698/2005 per sostenere lo sviluppo delle aree rurali (Asse IV) nel periodo 2007-2013.

L'attuazione di questa particolare politica di sviluppo locale prevede come principali soggetti attuatori i GAL (Gruppi di Azione Locale), raggruppamenti di soggetti pubblici e privati, rappresentativi delle diverse realtà socio-economiche di un determinato territorio, ai quali viene demandato il potere decisionale in merito all'elaborazione e all'attuazione delle strategie di sviluppo locale, sulla base di un apposito budget finanziario.

Il Programma di Sviluppo Locale (PSL) è lo strumento programmatico per l'elaborazione e l'attivazione della strategia di sviluppo locale che ogni singolo GAL si propone di attuare nell'ambito del suo territorio e si traduce in un apposito documento elaborato sulla base dello schema stabilito dalla Regione, disponibile sul relativo sito Internet.

In base alla DGR 545/2009 nel Veneto sono stati riconosciuti ed approvati 14 GAL (figura 6), che rappresentano altrettanti partenariati pubblico-privati formati dalle principali componenti pubbliche ed istituzionali, economiche e produttive, culturali, ambientali e sociali operanti all'interno dell'ambito territoriale individuato dal relativo Programma di Sviluppo Locale (PSL).

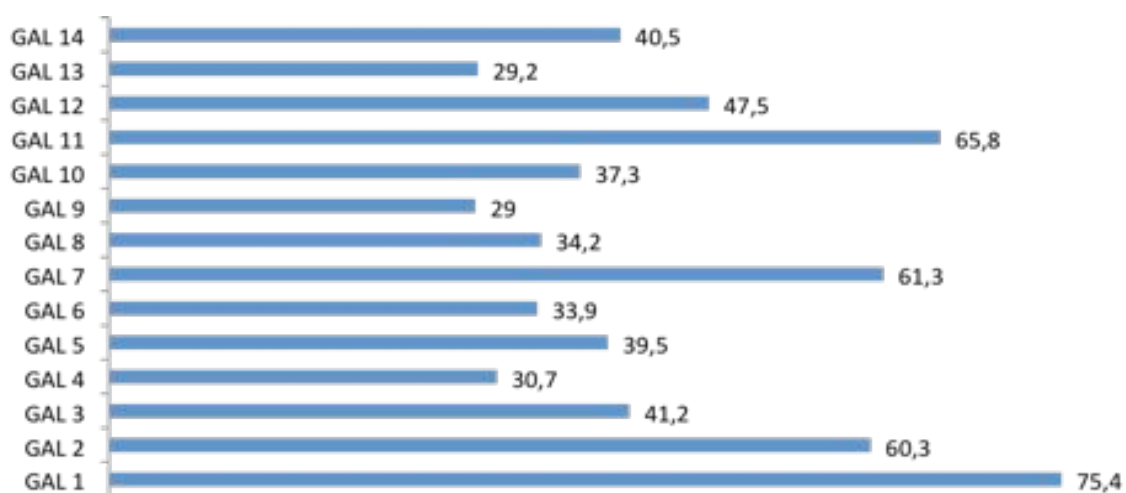
Le strategie di sviluppo locale riguardano territori rurali limitati e ben definiti, di livello sub regionale. L'insieme dei territori comunali coinvolti nell'attuazione del PSL costituisce l'ambito territoriale designato del GAL ai fini dell'Asse IV del PSR. Ciascun territorio deve risultare complessivamente

omogeneo e dotato di un requisito minimo di ruralità: almeno il 15% della popolazione residente nell'ambito di comuni rurali, ossia con densità di popolazione inferiore a 150 abitanti per kmq. La popolazione complessivamente residente in ciascun ambito territoriale è compresa tra i 50.000 e i 150.000 abitanti. I comuni veneti interessati sono 378, distribuiti su tutte le province e corrispondono al 38% della popolazione regionale e al 71% della superficie complessiva del Veneto.

I GAL veneti sono costituiti prevalentemente in forma di associazione con personalità giuridica di diritto privato riconosciuta (8 GAL); 4 GAL assumono invece la figura di società consortile a responsabilità limitata e due quella della società cooperativa a responsabilità limitata.

La Regione Veneto ha riservato all'approccio LEADER un ruolo di grande rilievo nell'ambito del PSR 2007 – 2013, non solo sotto il profilo della *governance* generale della programmazione dello sviluppo rurale e del ruolo assegnato ai GAL in questo contesto, ma anche in termini di budget finanziario, che supera i 100 milioni di euro.

Figura 5. Performance di spesa dei GAL veneti (spesa rimodulata/spesa concessa) dati in % al 03.07.2012

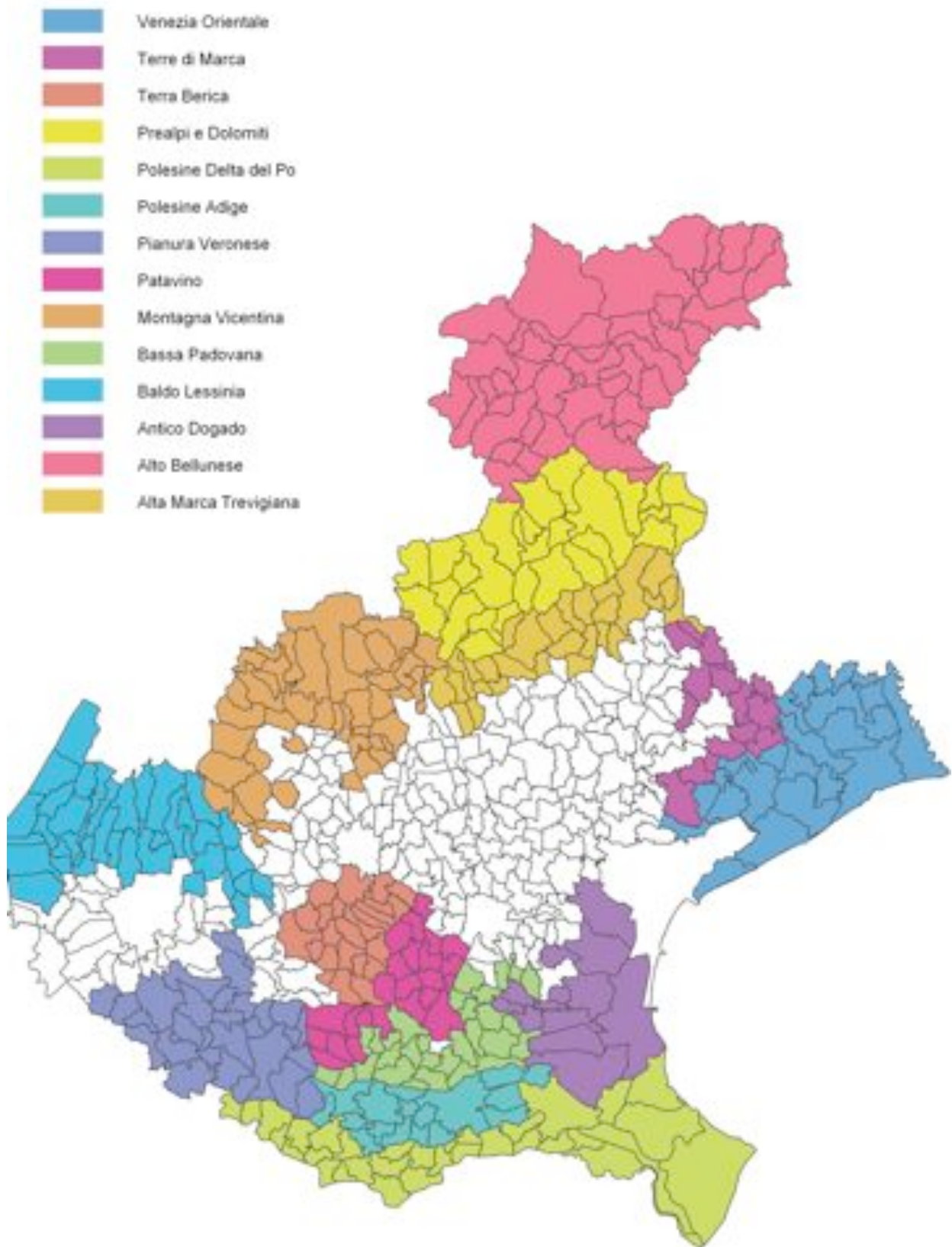


Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Autorità di Gestione del PSR - Regione Veneto

Tabella 1. Gli interventi complessivamente attivati dai GAL del Veneto - Dati riferiti al 30.06.2012

Tipo di intervento	Presentati alla Regione	Approvati e pubblicati sul BUR
a bando pubblico GAL	370	250
a gestione diretta GAL	17	13
a regia GAL	43	27
Totale	430	290

Figura 6. I Gruppi di Azione Locale attivati nell'ambito del PSR 2007 – 2013 della Regione Veneto



Fonte: Direzione Piani e Programmi del Settore Primario della Regione Veneto – novembre 2012

1.3 I Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R)

I PIA-R sono partenariati pubblici-privati che elaborano, promuovono e danno attuazione a specifiche strategie di sviluppo locale. Questi sono previsti dal Regolamento CE n. 1968/2005 “Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR e successive modificazioni. Asse 3 – misura 341” e sono stati promossi dalla Regione Veneto con DGR 4083/2009 “Apertura termini per la presentazione delle domande per la Misura 341 del Programma di Sviluppo rurale per il Veneto 2007 -2013”.

Gli obiettivi specifici sono rappresentati dal coinvolgimento e dall'aggregazione, attraverso modalità *bottom up* dei diversi soggetti operanti nell'ambito territoriale di competenza, rappresentativi delle realtà amministrative, economiche e sociali, al fine di individuare fattori critici ed opportunità e di delineare strategie e soluzioni di sviluppo del territorio rispondenti e funzionali.

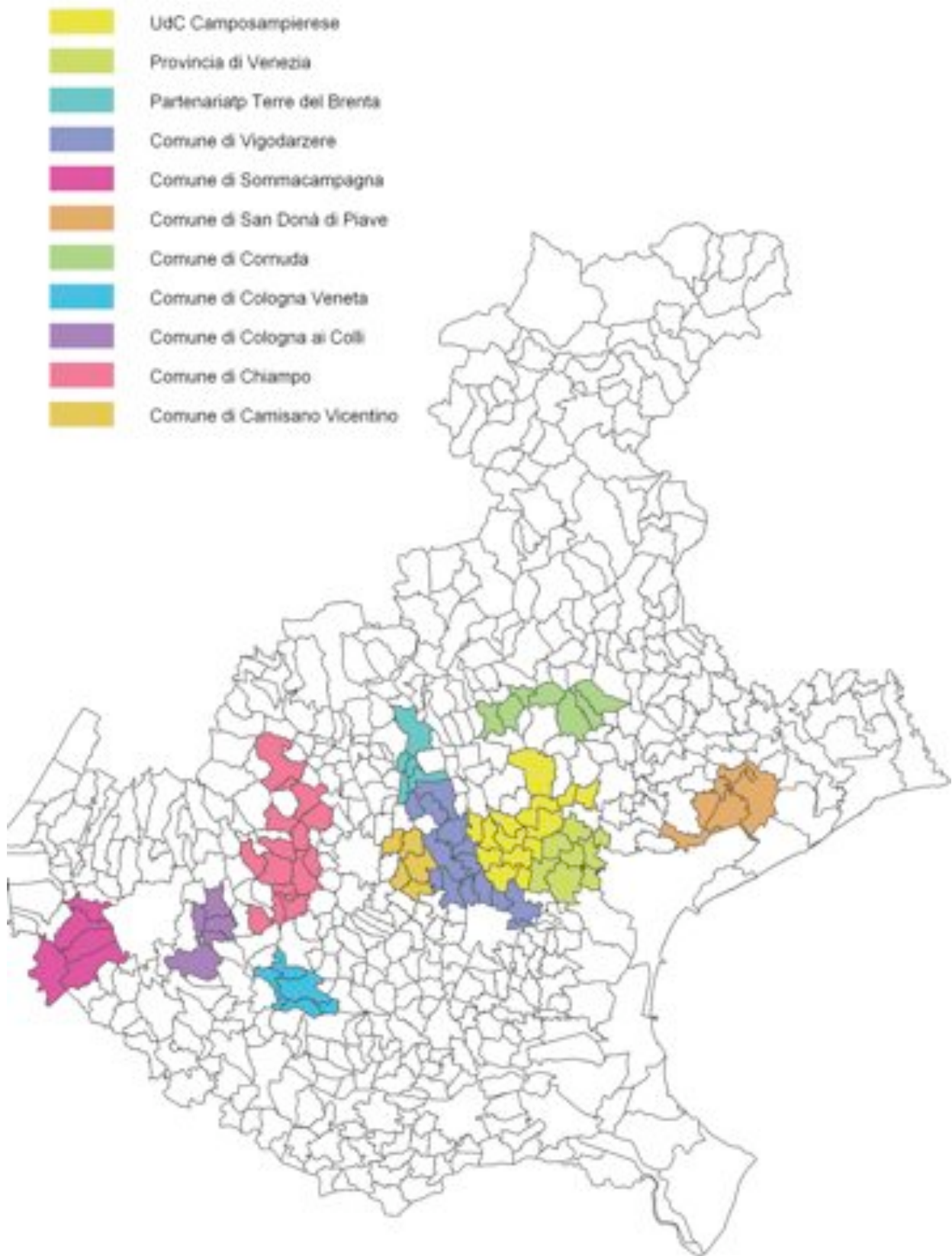
I PIA-R si applicano esclusivamente alle aree non interessate dall'attuazione di PSL approvati dalla Regione ai sensi dell'Asse 4 – LEADER e la base territoriale di ogni partenariato deve avere alcuni requisiti quali:

- territori comunali geograficamente contigui;
- omogeneità generale rispetto alle problematiche individuate dal PIA-R valutabili con adeguati indicatori;
- un'aggregazione di minimo 5 comuni;
- i comuni non devono appartenere ad altri partenariati della medesima misura;
- una popolazione residente complessiva non inferiore a 20.000 abitanti.

Possono essere costituiti con forma giuridica ed assumere personalità giuridica oppure, in alternativa, essere costituiti in forma di Associazione Temporanea di Scopo il cui soggetto capofila è il mandatario, individuato tra gli Enti Pubblici aderenti, con funzioni di coordinamento generale e di riferimento amministrativo e finanziario, che presenti adeguata capacità di gestione di fondi pubblici e garantisca il buon funzionamento del partenariato.

I PIA-R attualmente presenti in Veneto sono 8 (vedi figura 7): 3 iniziative insistono sul territorio della provincia di Vicenza, 2 in quella di Verona, ed una in quelle di Padova, Treviso e Venezia. A differenza delle IPA e dei GAL ad oggi attivi in Veneto, questi hanno carattere interprovinciale. Essendo tutti all'inizio della propria fase di attuazione, non esistono al momento informazioni dettagliate su quanto realizzato da tali partenariati.

Figura 7. Confronto tra gli ambiti di programmazione dello sviluppo locale presenti in Veneto

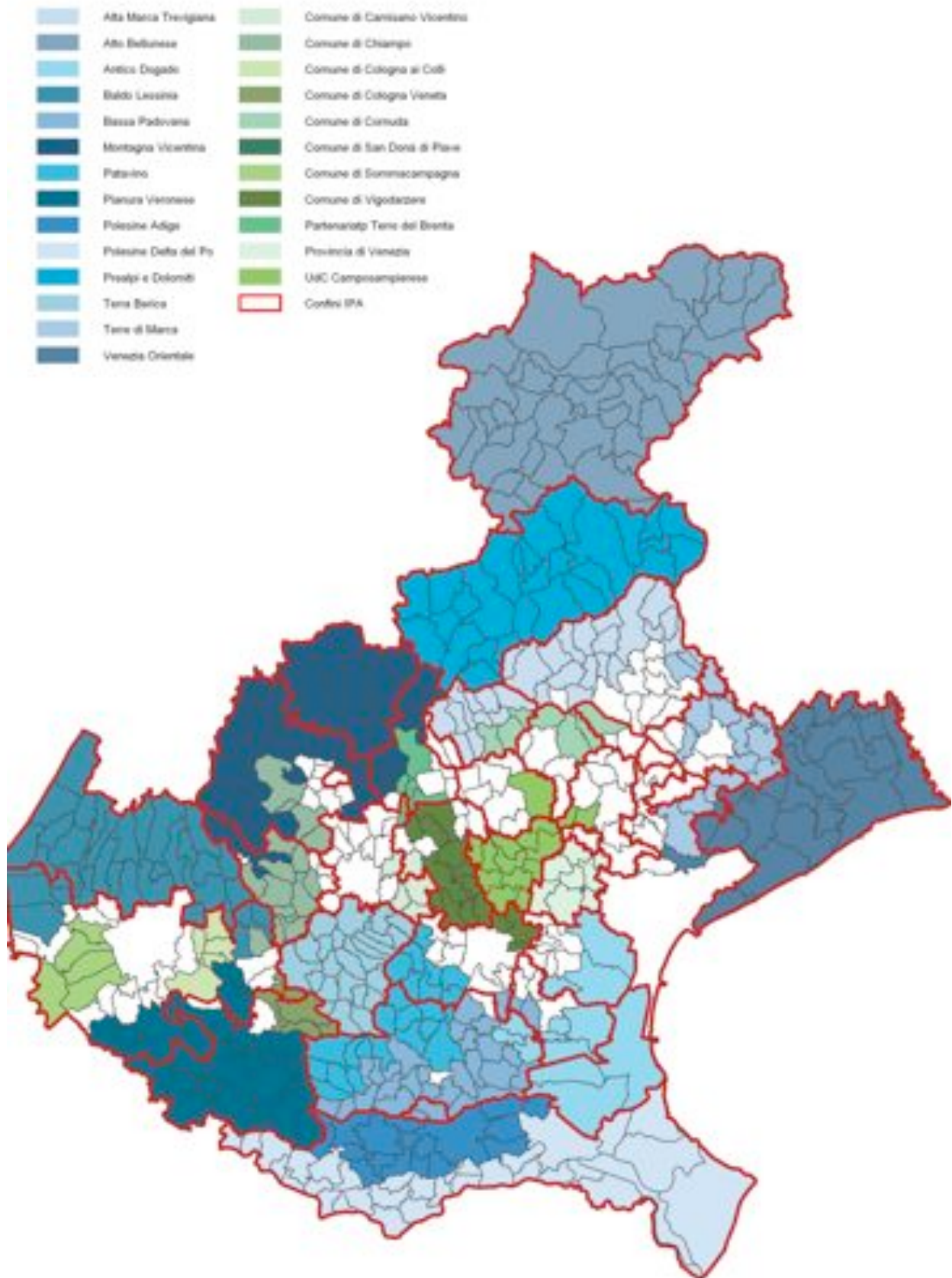


Fonte: elaborazione su dati Direzione Programmazione Regione Veneto – novembre 2012

Un'analisi della distribuzione territoriale dei partenariati pubblico - privato per lo sviluppo attivi nel territorio veneto (figura 8) rivela come esista una situazione di elevata insostenibilità istituzionale [Lanzalaco, 2009] della filiera della programmazione; infatti, le strategie individuate dagli attori locali dei diversi partenariati presi in esame fanno riferimento a contesti territoriali che si spesso si sovrappongono, non tenendo in considerazione nella maggior parte dei casi delle iniziative promosse dai diversi livelli di governo (siano essi regionale ed europeo) che coinvolgono amministrazioni locali dello stesso territorio.

D'altra parte è opportuno rilevare come la presenza di un tavolo permanente di concertazione, a cui partecipano sia gli enti locali, sia le rappresentanze economiche e sociali del territorio, distingue l'IPA da qualsiasi altra forma di associazionismo intercomunale (Unione di Comuni, Comunità Montane, Consorzi, ATO, etc., che si configurano come gestori di servizi) o partenariato pubblico – privato (GAL e PIAR, istituiti per un programma specifico, quindi soggetti a regimi regolamentari fissati a livello europeo, e che vedono la partecipazione di un numero limitato di sottoscrittori data la natura settoriale delle iniziative) promosso o partecipato dalla Regione Veneto, caratterizzandola per la sua specifica attività di programmazione decentrata. L'Intesa, rispetto ad altre unità amministrative presenti (o coincidenti in taluni casi) con il suo territorio di riferimento, non implica l'attuazione diretta di fondi o la gestione di servizi, ma costituisce un processo di sintesi e condivisione di strategie di sviluppo locale, che si esplicitano in un Documento Programmatico d'Area. La proposta progettuale delle IPA rappresenta, quindi, un'efficace lettura dei bisogni dei territori coerenti con una *vision* complessiva del loro sviluppo, alla cui definizione hanno partecipato non solo le amministrazioni locali, ma anche le rappresentanze di chi vive ed opera in tali contesti.

Figura 8. Confronto tra gli ambiti di programmazione dello sviluppo locale presenti in Veneto



Fonte: elaborazione su dati Direzione Programmazione Regione Veneto – novembre 2012

2. LE SFIDE EUROPEE ALLA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE

I nuovi orientamenti delle politiche di sviluppo europee per il periodo di programmazione 2014 - 2020 indicano chiaramente che gli obiettivi di promozione della crescita e di riduzione delle disuguaglianze nelle regioni dell'Unione Europea saranno raggiunti attraverso l'attuazione di politiche connotate da una forte dimensione territoriale. Questa nuova *vision* è stata sintetizzata nel Rapporto indipendente “*Un’agenda per la riforma della politica di coesione*”, predisposto da Fabrizio Barca nel 2009 su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale, le cui raccomandazioni hanno trovato concretizzazione nella proposta di Regolamento per la politica di coesione 2014 – 2020, presentato lo scorso ottobre a Bruxelles [Commissione Europea, 2011].

Nei paragrafi successivi verranno descritte in maniera più approfondita gli elementi fondanti dell'approccio *place - based*, così come i suoi principi siano stati tradotti in strumenti operativi nelle bozze regolamentari e nella proposta di Quadro Strategico Comune (QSC) elaborati finora dalla Commissione Europea.

2.1 Un’agenda per la riforma della politica di coesione: la strategia *place - based*

Una politica *place - based* (ovvero “mirata ai luoghi”), così come definita nel Rapporto Barca , si caratterizza per essere una strategia di sviluppo a lungo termine che ha l’obiettivo di ridurre situazioni di inefficienza (ovvero la sottoutilizzazione del potenziale di un dato luogo) e ineguaglianza (misurata come la quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere) all’interno di dati luoghi. Tali risultati si ottengono attraverso l’azione di istituzioni politiche partecipative, composte dai diversi portatori di interessi locali (sia pubblici che privati), che, grazie alla conoscenza del territorio e alla capacità di estrarre le preferenze dei soggetti territoriali, elaborano ed attuano un percorso di sviluppo finalizzato alla produzione di beni e servizi pubblici dedicati.

Una policy di sviluppo basata su tale approccio consiste, quindi, nel promuovere nei singoli luoghi progetti integrati di cambiamento istituzionale e di investimenti attraverso l’interazione tra i diversi attori locali e tra questi ed i soggetti esterni al territorio (esogeni). Tale interazione, che può portare a situazioni di conflitto, nella sua accezione di momento creativo finalizzato all’innovazione, deve essere orientata da un sistema di *governance* multilivello. L’intervento esogeno si propone perciò come scopo quello di indurre gli attori del territorio, sia di natura pubblica che privata, a generare innovazione grazie all’estrazione ed all’aggregazione delle preferenze locali in merito alla fornitura di beni e servizi pubblici. La partecipazione dei soggetti locali all’attuazione di tali politiche è fortemente legata alla capacità di creare in essi una fiducia rispetto ai vantaggi che al territorio

potranno derivare dalla loro mobilitazione, incentivazione che può essere indotta attraverso la creazione di “istituzioni locali di scopo” composte da attori pubblici e privati, con funzioni di coordinamento, di diffusione di informazioni, di sviluppo condiviso di progetti e relativa assunzione di impegni reciproci per la loro attuazione attraverso la stipula di “contratti”. Grazie ad una costituzione basata su un processo politico, ovvero in cui è lasciata libertà ai territori di autodefinirsi e organizzarsi, tali istituzioni di scopo contribuiscono a creare un’identità stessa del territorio.

Sulla scorta di questa definizione, il sistema di *governance* chiamato a guidare l’attuazione delle politiche *place - based* è quello fondato sulle relazioni multilivello e centrato sul principio della sussidiarietà. Tale struttura prevede che ogni attività possa essere svolta con maggiore efficacia al livello istituzionale più decentrato, azione rispetto alla quale l’amministrazione o l’istituzione specifica di volta in volta interessata abbia una responsabilità non per settori, ma per temi di intervento complessivi, ipotizzando quindi un approccio integrato alle politiche di sviluppo.

Sebbene le Regioni siano indicate quali entità amministrative più indicate a promuovere ed attuare politiche *place - based*, gli interventi da queste promossi fanno riferimento ad unità diverse, denominate appunto “luoghi”, intendendo con questo «*un concetto sociale ed endogeno al processo politico, un’area contigua all’interno della quale esistono condizioni più favorevoli allo sviluppo, più di quanto non avvenga a cavallo dei confini del luogo. [...] I confini di un “luogo” sono pertanto indipendenti dai confini amministrativi, e possono cambiare nel tempo*» [Rapporto Barca, pag. 19]. Rispetto all’assegnazione di compiti tra livelli di governo ed il ruolo che la Regione (qui intesa nella sua accezione giurisdizionale) dovrebbe avere, pur specificando che «*le istituzioni economiche devono essere progettate e strutturate sulla base di principi generali, ma devono poi adattarsi al contesto di riferimento e incorporare le conoscenze dei luoghi interessati*» [ivi, pag. 28], nel Rapporto vengono individuati dei precisi obiettivi a cui dovrebbe tendere l’azione di ciascun livello, in particolare:

- ai livelli alti, ovvero le istituzioni sovra locali (Regione, Stato ed Unione Europea), spetta invece la fissazione degli obiettivi più generali, delineando il *frame* di azione dei livelli territoriali e degli standard di prestazione. Inoltre, è compito delle amministrazioni centrali selezionare i progetti presentati dai territori e/o allocare fondi a loro favore, stabilendo ove possibile dei collegamenti tra di essi, come anche promuovere la costituzione di istituzioni di scopo nei territori, garantendo un costante supporto in termini di assistenza e di competenze tecniche;
- al livello basso, coincidente con l’ambito di intervento della politica di sviluppo e quindi il più idoneo ad individuare le conoscenze e le preferenze dei cittadini di specifiche comunità locali, spettano i compiti di progettazione ed attuazione degli interventi.

L'architettura istituzionale proposta dall'Unione Europea attraverso le nuove politiche di sviluppo prevede quindi un modello basato su quattro componenti, in uno schema circolare in cui gli attori, grazie ad un reciproco scambio di informazioni, procedono per aggiustamenti e reciproci adattamenti [Perulli, 2010]:

- la fissazione di obiettivi – cornice da parte del livello dell'Unione Europea e degli Stati nazionali;
- l'attuazione di tali obiettivi da parte di unità di livello inferiore, anche da parte di aggregazioni territoriali sub-regionali, a cui viene delegata una forte autonomia nella definizione delle modalità di realizzazione di tali obiettivi;
- un sistema di condivisione delle pratiche di attuazione a livello nazionale e locale, al fine di diffondere le pratiche migliori;
- gli obiettivi, le metriche di valutazione e le procedure sono analizzati *ex post* in maniera periodica dagli attori dei livelli superiori che li avevano fissati, coinvolgendo.

La politica *place - based* richiede pertanto, in sintesi, di attuare i seguenti principi:

1. *Concentrazione degli interventi su priorità tematiche non settoriali.* Con ciò si intende che ogni livello dovrebbe realizzare una massa critica di fondi concentrata su alcune tematiche, in modo tale che essa sia adeguata per realizzare un effettivo cambiamento e le risorse non siano spalmate su più interventi; sarà perciò auspicabile una concentrazione tematica che individui, ad esempio, il problema fondamentale di un territorio, ne dia una lettura ed una chiave tematica di intervento;
2. *Promozione dell'integrazione fra territori e della mobilitazione degli attori locali.* E' opportuna una lettura del territorio, dove non si metta in contraddizione l'analisi dei microcontesti territoriali funzionalmente fra loro omogenei e i grandi disegni delle macroregioni o i rapporti con le regioni esterne;
3. *Moderna valutazione dei risultati, come guida per le azioni e per il confronto pubblico.* Risulta importante indicare quale aspetto della qualità della vita dei cittadini di un territorio si intende migliorare con una determinata politica, quindi compiere un passaggio radicale da una logica di output finanziario - o meglio di realizzazione - in cui si dà conto delle realizzazioni finanziarie o delle realizzazioni fisiche, a una logica di risultati misurabili attraverso indicatori di performance e valutabili attraverso il target ;
4. *Contratti fondati su condizionalità ex ante verificabili.* Il territorio deve dimostrare che esistono le condizioni sufficienti per l'implementazione di una determinata politica ritenuta prioritaria, intervenendo nel caso per compensare tale deficit ed ottimizzare l'utilizzazione delle risorse pubbliche;

5. *Motivazioni e incentivi per la qualità dell'azione esogena.* Tutti i livelli istituzionali coinvolti nell'attuazione delle politiche devono fissare principi di premialità chiari e realisticamente conseguibili, in modo tale che vi sia una legittimazione del loro ruolo di coordinamento nei diversi livelli di *governance*.

Tali indicazioni sono state in parte raccolte nella nuova proposta di Regolamento Generale dei prossimi Fondi strutturali, in cui sono individuati degli “*special tools*” finalizzati all'attuazione dell'approccio territoriale integrato.

2.2 L'approccio territoriale nella Proposta di Regolamento Generale dei Fondi Strutturali 2014 – 2020

Il tema della dimensione territoriale dello sviluppo viene affrontato in modo organico negli Elementi di un Quadro Strategico Comune 2014 – 2020 presentato dalla Commissione Europea il 14 marzo scorso², dove si rileva come la proposta di Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del QSC preveda “*un certo numero di meccanismi volti a incoraggiare approcci di programmazione integrati, in un'ottica di coordinamento e di sinergie nel corso del processo di attuazione (...), destinati a facilitare lo sviluppo degli approcci a livello locale e sub regionale*”. Al fine di incoraggiare azioni integrate nell'attuazione dei Fondi del QSC, vengono individuate due tipologie di strumenti:

- lo sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community-Led Local Development*), da attuarsi attraverso forme di partenariato che coinvolgano localmente i soggetti del settore pubblico, del settore privato e della società civile (approccio LEADER). Sarà obbligatorio per l'attuazione dei fondi FEASR, facoltativo per quelli FESR, FSE e FEAMP;
- gli investimenti territoriali integrati (ITI), strumenti che permettono di raggruppare in una strategia d'investimento, per un territorio o un settore funzionale, i finanziamenti provenienti da più assi e programmi operativi (limitatamente ai fondi FESR, FSE ed il Fondo di Coesione). Attraverso questi potranno essere attuate le strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile.

Rispetto alle modalità attraverso cui tali strumenti vorranno essere utilizzati per realizzare l'integrazione tra i fondi del QSC, gli Stati membri sono chiamati a specificare nei rispettivi Accordi di Partenariato e successivamente nei Programmi Operativi (la cui trasmissione alla CE è prevista entro l'aprile 2013):

² SWD (2012) 61 final, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, ‘Elementi di un quadro strategico comune 2014 – 2020, pagg. 9 – 10.

- i meccanismi predisposti a livello nazionale e regionale che assicurano un coordinamento tra i fondi del QSC e altri strumenti di finanziamento, sia comunitari che nazionali, e le misure di sostegno della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) (Reg. Gen. art. 14 (b) (i) e art. 87 (2) (c));
- le disposizioni che permetteranno di garantire un approccio integrato nell'uso dei fondi del QSC per lo sviluppo territoriale delle aree urbane, rurali, costiere e di pesca e di quelle aree con particolari caratteristiche territoriali (Reg. Gen. art. 14 (b) (ii));
- le modalità in cui sarà sostenuto lo sviluppo locale di tipo partecipativo, le indicazioni relative ai programmi e alle tipologie di aree in cui sarà possibile utilizzarlo, i principali obiettivi e priorità che si vogliono raggiungere attraverso tale approccio ed i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale (Reg. Gen. art. 87 (2) (c) e Annex I par. 3.3 (2));
- una lista delle città dove saranno implementate le azioni integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile ed un'indicazione sull'allocazione annuale di risorse ad esse finalizzate a livello nazionale³.

2.2.1 Lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo

Principali caratteristiche dell'approccio

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è individuato nella bozza di Regolamento Generale, comune ai diversi fondi del QSC agli artt. 28 – 31, dove viene definita una singola metodologia per tutti i fondi in questione. E' caratterizzato dai seguenti elementi:

- concentrazione su territori sub regionali specifici (urbano, rurale, costiero, montano, aree di pesca, transfrontaliero o anche una combinazione di questi). Pur non esistendo una definizione specifica del concetto di 'locale' nella proposta di regolamento, in quanto dimensione legata all'assetto istituzionale di ciascun Stato membro, l'ambito territoriale oggetto della politica dovrà avere una sufficiente massa critica per implementare una strategia di sviluppo locale fattibile e, allo stesso tempo, essere abbastanza circoscritto per permettere l'interazione tra gli attori locali;
- attuazione da parte delle comunità locali, attraverso forme di partenariato che rappresentano gli interessi socioeconomici pubblici e privati dell'area. La composizione del Gruppo di Azione Locale (GAL) deve garantire un corretto bilanciamento delle

³ Il testo finale di compromesso della presidenza cipriota sul blocco negoziale 'sviluppo territoriale' (21/07/2012) ha proposto più genericamente che ogni Stato membro stabilisca nel proprio Accordo di Partenariato i principi per identificare le aree urbane in cui saranno implementate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (come previsto dagli artt. 14 (b) (ii) e 87 (2) (c) (iii) del Reg. Gen.). La modifica è stata confermata nell'accordo generale parziale raggiunto dal CAG (Consiglio Affari Generali) il 16/10/2012.

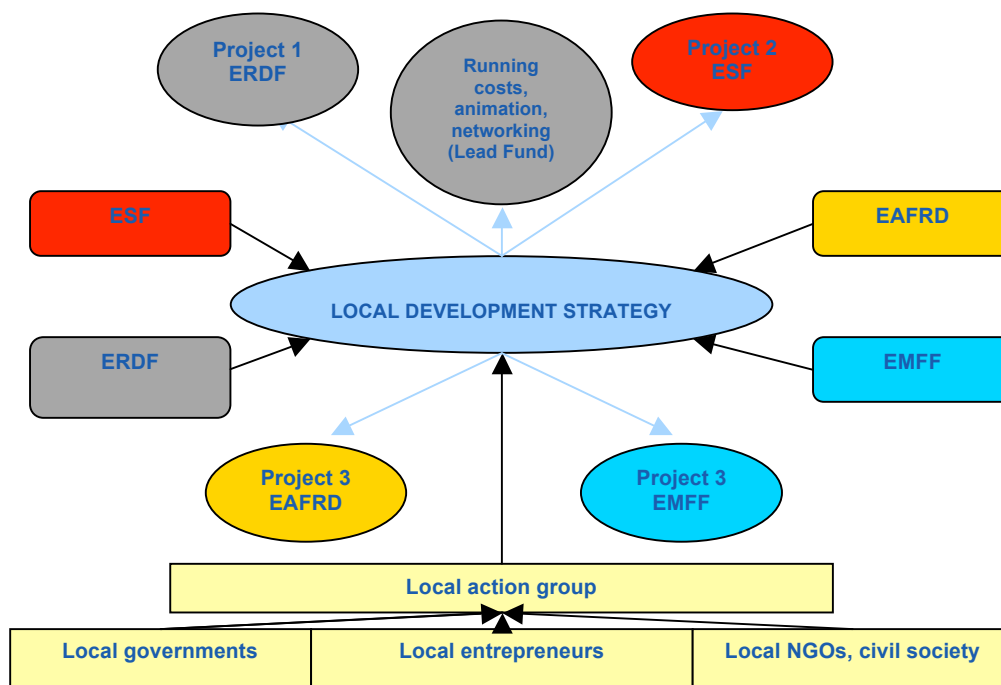
rappresentanze, dove né il settore pubblico (in riferimento non solo agli enti locali, ma a qualsiasi soggetto da essi controllato, quali ad es. le aziende di servizi pubblici), né un singolo gruppo di interesse (ovvero di uno specifico interesse o settore, come ad es. potrebbero essere i pescatori nell'ambito del FEAMP oppure gli imprenditori agricoli nel FEASR) rappresentino, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto⁴;

- implementazione tramite strategie territoriali di sviluppo integrate e multisettoriali, elaborate tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, come anche degli elementi innovativi, della presenza di reti collaborative e di forme di cooperazione;
- un utilizzo integrato, coerente e coordinato dei fondi per l'attuazione delle strategie, in modo da semplificare la loro definizione da parte dei beneficiari in base alle esigenze delle aree di intervento (es. territori che presentino contesti sia rurali che urbani).

I fondi dedicati alla strategie di sviluppo locale

Lo SLP è sostenuto da tutti i fondi del QSC e realizzato nell'ambito di una o più priorità del programma (vedi figura 9).

Figura 9. Esempio di strategia di sviluppo locale multi fondo (Fonte: Commissione Europea, 2011)



⁴ La prima proposta di testo di compromesso per il blocco negoziale sullo sviluppo territoriale sotto la presidenza di Cipro (luglio 2012) elimina gli specifici criteri di composizione del partenariato che volevano una rappresentanza equamente distribuita tra la parte pubblica e quella privata, demandando la regolamentazione di tale aspetto ai singoli regolamenti dei fondi nell'ambito dei quali è previsto l'utilizzo dell'approccio SLP. Il testo finale di compromesso (21-07-2012) ha reintrodotto i parametri originari di composizione del partenariato, principio confermato anche negli esiti del Consiglio Affari Generali del 16/10/2012.

L'uso di tale strumento è opzionale per l'attuazione dei fondi FESR, FSE e FEAMP, mentre per il FEASR è prevista una soglia di spesa minima del 5% in ciascun programma di sviluppo rurale da realizzarsi attraverso il metodo LEADER.

Rispetto ai fondi per cui lo SLP risulta opzionale, le azioni che possono essere promosse attraverso tale metodologia fanno riferimento:

- nell'ambito di applicazione del FESR all'obiettivo tematico 9 del QSC "Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà", soprattutto nei settori che riguardano l'inclusione sociale e la rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite;
- per quanto riguarda l'FSE allo stesso obiettivo tematico, nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione dei fondi in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e rafforzamento delle capacità istituzionali;
- nella proposta di regolamento dei FEAMP sono previsti specifici obiettivi per le strategie di sviluppo locale partecipativo, collegati agli obiettivi tematici dell'incremento dell'occupazione e del sostegno alla diversificazione o alla ristrutturazione economica nelle aree di pesca.

L'approccio dello sviluppo locale partecipativo si può applicare anche all'interno delle misure di attuazione della Cooperazione Territoriale Europea, come pure agire in sinergia con lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI).

Sebbene l'attuazione delle strategie di SLP debbano fare riferimento all'obiettivo tematico "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà" sia per quanto riguarda il FESR che l'FSE, le strategie possono riguardare attività relative a tutti gli obiettivi.

La creazione di una specifica priorità di investimento per lo SLP è stata pensata per facilitare gli Stati membri nella fase di programmazione e per garantire una maggiore flessibilità ai gruppi locali nell'individuazione della loro strategia, nel momento in cui dovranno scegliere le proprie priorità di intervento ed i progetti che le dovranno attuare.

Tale approccio può costituire sia un intero asse prioritario di un programma, sia essere implementato come parte di un asse prioritario che include più investimenti prioritari relativi all'inclusione sociale, potendo beneficiare della quota di cofinanziamento prevista da tale asse. Per i programmi operativi dove un intero asse prioritario sarà attuato tramite lo SLP, il tasso massimo di cofinanziamento del FESR e/o dell'FSE a livello di ciascun asse prioritario sarà aumentato del

10%⁵. Nel caso del FEASR, invece, il tasso massimo di cofinanziamento per lo SLP può andare dall'80% al 90%⁶, mentre per il FEAMP è pari al 75%⁷.

Contenuti minimi delle strategie di sviluppo locale

Le strategie proposte dai territori devono essere conformi ai programmi pertinenti dei fondi QSC tramite i quali sono supportate e devono contenere almeno i seguenti elementi:

- la definizione dell'area e della popolazione coperta dall'iniziativa, elementi che devono tuttavia rispettare i criteri definiti dalla Commissione tramite un atto delegato (art. 29, par. 6)⁸; tale atto non definisce nello specifico le aree e le rispettive popolazioni che potranno essere interessate dalle strategie, ma individuerà i criteri che dovranno essere rispettati affinché lo sviluppo locale sia attuato in aree il più possibile omogenee. Ogni strategia deve essere coerente e mirata ed offrire una massa critica sufficiente per un'implementazione efficace; a titolo esemplificativo nella programmazione 2007-2013 i GAL hanno interessato ambiti territoriali la cui popolazione residente è ricompresa tra le 10.000 e 150.000 persone;
- 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);
- una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, evidenziando quali elementi ne costituiscano il carattere integrato ed innovativo. In essa deve essere indicata una gerarchia degli obiettivi, inclusi target misurabili riferibili alle realizzazioni ed ai risultati⁹;
- una descrizione del processo di associazione della comunità all'elaborazione della strategia;
- un piano di azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;

⁵ Vedi art. 110 (5) Reg. Gen.

⁶ Vedi art. 65 (4) (a) del progetto di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale del FEASR.

⁷ Vedi art. 94 (2) (a) del progetto di regolamento sul FEAMP.

⁸ La prima proposta di testo di compromesso per il blocco negoziale sullo sviluppo territoriale sotto la presidenza di Cipro (luglio 2012) propone l'eliminazione all'art. 29 (6), chiedendo che i criteri relativi all'area ed alla popolazione siano stabiliti nel Regolamento Generale e non demandati ad atti delegati successivi della Commissione. Il testo di compromesso finale del 21/07/2012 (come pure le proposte emendativo esito del CAG del 16/10/2012) modifica sostanzialmente il par. 6, introducendo precisi parametri per la definizione dell'area in cui potrà essere attuata una strategia di SLP: la popolazione di riferimento dovrà essere compresa tra i 10.000 ed i 150.000 abitanti, prevedendo la possibilità di derogare a tali limiti in casi debitamente giustificati, in modo da tenere in considerazione specifiche caratteristiche territoriali.

⁹ Il testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) propone un'integrazione all'art. 29 (1) (c), precisando che la misurazione di tali target può essere espressa sia in termini quantitativi che qualitativi, emendamento confermato anche nella versione del CAG del 16/10/2012.

- una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del GAL di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione, attività che sarà svolta dal partenariato stesso;
- il piano di finanziamento della strategia, compresa la dotazione prevista a titolo di ciascun fondo del QSC. Infatti, sebbene l'allocazione delle risorse destinate a finanziare la strategia avvenga nel momento della selezione congiunta da parte del comitato delle Autorità di Gestione (vedi par. 2.4), il gruppo di azione locale dovrà identificare nel proprio piano le necessità finanziarie, con riferimento ai diversi fondi e programmi, in grado di attuare tutti gli interventi prioritari previsti, specificando, seppur a livello indicativo, le varie allocazioni di budget.

Modalità di selezione delle strategie

La selezione delle strategie di sviluppo locale è affidata ad un comitato *ad hoc*, costituito a tale scopo dalle Autorità di Gestione dei programmi¹⁰. Tale comitato avrà anche il compito di valutare l'opportunità che per l'attuazione della strategia sia necessaria la partecipazione di più di un Fondo del QSC, individuando tra essi un fondo capofila, che finanzia i costi di gestione, animazione e creazione di reti inerenti alla strategia di sviluppo locale (vedi par. 2.6); la scelta del fondo capofila sarà legata alle attività proposte e alle caratteristiche dell'area di riferimento.

La fase di selezione ed approvazione di tutte le strategie di sviluppo locale si chiuderà il 31 dicembre 2015¹¹. Tale termine è stato fissato in maniera da permettere un periodo di 'funding gap' per i GAL esistenti che sono supportati dai programmi attuali (FEASR e FEP) fino alla fine del 2015. D'altra parte non è previsto un "riporto" automatico del periodo di finanziamento corrente in quello successivo, per cui gli attuali GAL formati per gestire i fondi FEASR e FEP non saranno riconosciuti anche per la gestione delle risorse nel prossimo periodo di programmazione e dovranno quindi presentare nuove strategie. Le nuove proposte consentiranno inoltre ai GAL esistenti di prendere in considerazione l'ampliamento delle proprie strategie locali, in modo da includere il ricorso agli altri fondi del QSC.

¹⁰ Le proposte emendative contenute nell'Accordo generale parziale raggiunto dal CAG il 16/10/2012 prevedono una procedura di selezione delle strategie da parte di un comitato della/e AdG costituito ad hoc, mentre l'approvazione da parte della/e AdG competenti. La nuova formulazione lascerebbe ipotizzare l'interessamento di una sola AdG nel caso di selezione ed approvazione di strategie monofondo.

¹¹ Il testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) propone un limite temporale più generale entro cui completare la selezione delle strategie di SLP: due anni dall'approvazione dell'accordo di partenariato (potendo così condurre ad una traslazione oltre il 31 dicembre 2015), riconoscendo altresì la possibilità allo Stato Membro di selezionare strategie aggiuntive successivamente a tale data, ma in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2017. La volontà di modificare i limiti temporali per l'approvazione delle strategie è stata ribadita anche nella versione del Reg. Gen. emessa dal CAG del 16/10/2012.

Caratteristiche dei Gruppi di Azioni Locale

La proposta di regolamento generale dei fondi QSC individua quali compiti principali dei GAL l'elaborazione e l'attuazione delle strategie di sviluppo locale. Spetta allo Stato membro definire i ruoli che il GAL e le autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi in questione avranno in relazione alla strategia: tale scelta potrà prevedere un sistema di implementazione che attribuisca maggiore autonomia ai GAL, comprendendo compiti relativi all'approvazione formale delle operazioni, ai pagamenti ed al controllo, oppure modelli più 'conservativi' dove ai GAL sono assegnati i soli compiti elencati all'art. 30, par. 3 della proposta di regolamento generale¹². Tali compiti sono:

- rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare interventi;
- elaborare una procedura di selezione degli interventi trasparente, non discriminatoria e che eviti conflitti di interesse, garantendo che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni provenga da partner privati. Deve essere prevista la possibilità di ricorso contro le decisioni e di consentire la selezione mediante procedura scritta. Nell'esperienza LEADER la procedura di selezione consiste solitamente in una votazione dei progetti candidati alla presenza dei membri del comitato valutatore, ma possono essere attuate altre procedure di selezione (come appunto quella scritta, oppure il voto 'online' come sperimentato da alcuni GAL nell'attuale periodo di programmazione); ciò che conta è che siano opportunamente documentati i risultati della scelta, in modo da garantire piena trasparenza al processo;
- garantire che la selezione degli interventi sia coerente con la strategia di sviluppo locale e che ne sia stabilito un ordine di priorità funzionale al conseguimento degli obiettivi generali e specifici della stessa;
- preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione dei progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione, e successivamente ricevere e valutare le domande di sostegno;
- scegliere gli interventi e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile (ovvero l'autorità di gestione) della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;
- monitorare l'attuazione della strategia e dei singoli interventi, conducendo una valutazione specifica sugli esiti del percorso.

¹² Il testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) aggiunge all'art. 30, par. 4, l'opportunità per i GAL non solo di svolgere un ruolo propulsivo nella fase di definizione della strategia di sviluppo, ma anche di essere elevati al rango di beneficiari e affidare loro l'attuazione degli interventi. Tale volontà è stata ribadita nel Accordo generale parziale raggiunto dal CAG il 16/10/2012.

L'autorità di gestione provvede affinché i GAL scelgano all'interno del proprio partenariato un soggetto capofila per le questioni amministrative e finanziarie, una soluzione operativa pratica per organizzare i diversi compiti a cui deve assolvere il GAL nel rispetto dell'attuazione finanziaria, un partner che potrebbe essere rappresentato da un'autorità pubblica sub regionale. In alternativa i soggetti pubblici e privati possono riunirsi in una struttura comune legalmente costituita.

Il sostegno dei fondi QSC allo sviluppo locale

I fondi del QSC potranno finanziare:

- i costi del supporto preparatorio (inclusa la stesura dei documenti programmatici delle strategie di sviluppo locale), anche per quei GAL la cui strategia non verrà poi selezionata per il finanziamento¹³;
- l'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale;
- la preparazione e la realizzazione della attività di cooperazione del GAL;
- i costi di gestione e di animazione della strategia di sviluppo locale¹⁴, entro il limite del 25% della spesa pubblica complessiva prevista dal piano finanziario. Non sono previste soglie separate per le diverse tipologie di azioni legate alla gestione o l'animazione della strategia.

Ipotesi di implementazione dello Sviluppo Locale Partecipativo

La Proposta di Regolamento Generale permette agli Stati Membri di definire un quadro di attuazione dello SLP che garantisca una piena integrazione, grazie alla previsione di strategie multisettoriali integrate ed elaborate da un'ampia platea di partners che rappresentano i diversi interessi locali. Ne consegue che ad un Gruppo di Azione Locale in una determinata area è data la possibilità di sviluppare una strategia multifondo che riceve supporto da tutti i Fondi del QSC; in tal caso la strategia di sviluppo prende in considerazione i bisogni di diversi settori, tipologie di territorio e *stakeholders*, in modo che esista una sola iniziativa di SLP in un dato ambito geografico (“one area – one strategy”). Una strategia multifondo implica il coinvolgimento di un largo numero

¹³ Il testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) ha esplicitato la nozione di costi di supporto preparatorio, comprendendo tra essi: a) lo “start-up kit”, che consiste nelle azioni di miglioramento della capacità istituzionale per i gruppi che non hanno attuato iniziative di SLP nella programmazione 2007-2013 ed il supporto a piccoli progetti pilota; b) il miglioramento della capacità istituzionale, la formazione e l'attività di rete funzionali alla preparazione ed attuazione della strategia di sviluppo locale. Tale specificazione è stata proposta anche nel testo di accordo raggiunto dal CAG il 16/10/2012.

¹⁴ Nel testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) si puntualizza la natura di questi costi (scindendoli in due parr. separati), annoverando tra i primi anche i costi legati alla sorveglianza e valutazione della strategia, tra i secondi, invece, le iniziative per facilitare lo scambio di informazione tra gli stakeholders, il supporto ai potenziali beneficiari per sviluppare le progettualità e predisporre i formulari di progetto. Tale specificazione è stata proposta anche nel testo di accordo raggiunto dal CAG il 16/10/2012.

di rappresentanze degli interessi locali, capace quindi di definire ed affrontare sfide territoriali comuni e trasversali. La sua adozione, oltre che permettere il raggiungimento di un budget di spesa più cospicuo e di maggior impatto al fine degli interventi realizzabili, può inoltre evitare demarcazioni territoriali artificiali o sovrapposizioni tra strategie che altrimenti riceverebbero il supporto dai Fondi in modo separato. D'altra parte nell'opzione multifondo la presenza di un partenariato più ampio porta con sé il rischio che gli interessi più forti possano indirizzare a loro favore la strategia, come pure un allargamento eccessivo dell'area di intervento tale da far perdere il carattere 'community-led' dello strumento.

Perciò la decisione di optare per una strategia multi o mono fondo dovrebbe idealmente basarsi sull'individuazione dei reali bisogni e delle potenzialità dell'area interessata. Diventa fondamentale che il GAL compia un'analisi approfondita su quale portata territoriale dovrà avere la strategia e che tipo e grado di integrazione sia ottimale per l'attuazione degli interventi in quel determinato ambito. Nel caso l'opzione del multifondo sia prevista dall'Accordo di partenariato presentato dallo Stato Membro, la scelta di una sua adozione dovrebbe essere guidata da alcune considerazioni preliminari:

- data la maggiore complessità di attuazione, è importante verificare l'esistenza di un certo livello di esperienza e di sufficiente 'capacità' a livello locale. Ciò permetterebbe di definire un'appropriata divisione di ruoli e competenze tra il GAL e le autorità responsabili per la definizione e l'implementazione dei programmi. Una solida preparazione e mirate azioni di capacity building possono risolvere alcune criticità in tale fase;
- le strategie che prevedono più partner, quindi un numero maggiore di istanze e settori coinvolti, offrono più opportunità, ma presentano anche più complessità che necessitano di metodi di management più sofisticati;
- nell'attuale periodo di programmazione è stato compiuto un significativo investimento a tutti i livelli di governo per rendere operative strutture capaci di gestire le politiche dell'approccio LEADER (in particolare i GAL, ma anche le dirette amministrazioni locali coinvolte nel partenariato) e mobilitare gli attori locali per l'attuazione delle strategie. Sarà perciò importante salvaguardare i risultati di questi investimenti, comprese le sinergie attivate a livello locale, per cui la creazione di qualsiasi nuovo framework per l'attuazione dello SLP dovrà tenere in considerazione le strutture e le strategie già esistenti.

E' possibile che uno Stato Membro ritenga necessario attuare strategie parallele su territori (parzialmente) sovrapposti, in base alla 'funzione' che questi territori devono assolvere. A titolo esemplificativo, nel corrente periodo di programmazione alcune aree GAL si sovrapponevano in parte con aree GAC (Gruppi di Azione Costiera), dato che la distribuzione spaziale del settore della

pesca tende ad essere più ampia delle iniziative rurali; non sarebbe quindi opportuno nell'ottica di una nuova zonizzazione spezzare queste aree in più GAL multi fondo (FEASR e FEAMP), dal momento che è importante preservare la massa critica costituita intorno al settore della pesca in quel dato territorio. In tali casi si potrà prevedere l'implementazione di strategie parallele che insistono su territori (parzialmente) coincidenti, a patto che tra esse vi sia una complementarità d'azione, coordinamento e sinergia, definite in modo tale che non siano attuate le stesse tipologie di interventi.

La soluzione mono fondo ("one area – one found"), benché più semplice nell'attuazione a livello di management, vede ridotta la capacità di affrontare sfide territoriali trasversali. Inoltre, essa potrebbe essere un ostacolo alla creazione di strategie territoriali omogenee, come pure portare all'esclusione dei contesti urbani medio – piccoli contigui alle aree rurali che spesso vengono escluse dal campo di azione LEADER.

2.2.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato e l'Agenda Urbana nazionale

All'interno del Quadro Strategico Comune l'ITI viene definito quale *"strumento che prevede accordi di prestazione integrata per gli investimenti che rientrano in vari assi prioritari di uno o più programmi operativi. I finanziamenti provenienti da più assi e programmi prioritari possono essere raggruppati in una strategia d'investimento integrata per un territorio o settore funzionale"*¹⁵. Non si tratta quindi di un intervento in sé, né di una sub-priorità di un programma operativo. La sua attuazione può prendere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo urbano (vedi par. 3.4), ma anche prevedere la cooperazione tra municipalità in territori specifici. L'obiettivo è quello di garantire flessibilità agli Stati membri per la progettazione dei programmi operativi ed attuare in maniera efficace azioni integrate mediante un meccanismo di finanziamento semplificato.

L'ITI è individuato nella bozza di regolamento generale, comune ai diversi fondi del QSC, all'art. 99, che prevede che qualora una strategia di sviluppo urbano o, più in generale, una qualsiasi strategia locale *"richieda un approccio integrato che comporti investimenti nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, l'azione è eseguita sotto forma di Investimento Territoriale Integrato"*¹⁶.

¹⁵ SWD (2012) 61 final, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 'Elementi di un quadro strategico comune 2014 – 2020, pag. 10.

¹⁶ Una proposta emendativa approvata nel testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) ha reso meno vincolante l'utilizzo dell'ITI per l'attuazione di strategie di sviluppo urbano o di altre strategie territoriali che richiedano un approccio integrato, modificando la dicitura *'shall'* con *'may be'*. Il carattere opzionale del ricorso all'ITI per l'attuazione di strategie territoriali integrate nell'ambito FESR ed FSE è stato ribadito nell'accordo raggiunto dal CAG il 16/10/2012.

Nel documento di programmazione gli ITI saranno disposti separatamente, indicando le allocazioni finanziarie di ciascun asse prioritario riservate alla loro attuazione.

Elementi chiave per l'applicazione dell'ITI

L'utilizzo dello strumento ITI presuppone che l'area geografica in questione possieda una strategia territoriale integrata e intersettoriale.

Gli elementi essenziali dell'ITI, pertanto, sono:

- *un territorio designato e una strategia di sviluppo territoriale integrata.* Oggetto dell'ITI può essere una qualsiasi area geografica che presenti delle caratteristiche territoriali particolari omogenee (ad es. quartieri urbani specifici, aree metropolitane, urbano-rurali, sia a livello sub-regionale che interregionale), senza che sia necessaria la contiguità territoriale (ad es. rete di città con caratteristiche comuni) e senza che la strategia riguardi l'intero territorio di un'unità amministrativa. Per il territorio di riferimento è necessario sviluppare una strategia di sviluppo integrata e intersettoriale, che si rivolga alle esigenze di sviluppo dell'area, il cui valore aggiunto siano le sinergie prodotte da un'attuazione coordinata delle iniziative;
- *un 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. Le iniziative dell'ITI possono essere finanziate dal FESR, dall'FSE e dal Fondo di Coesione¹⁷; anche se non obbligatorio, è auspicabile un coordinamento tra i vari fondi, perché l'approccio integrato richiede che si colleghino i piccoli investimenti agli investimenti in infrastrutture fisiche. Ciò è particolarmente importante nel caso dello sviluppo urbano sostenibile;
- *un accordo di governance per gestire l'ITI.* La responsabilità della gestione e dell'implementazione delle operazioni di un ITI spetta all'AdG del programma operativo, che può, però, designare organismi intermedi, inclusi enti locali, organismi di sviluppo regionale, oppure organizzazioni non governative per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione. La delega ad un unico organismo dell'attuazione di elementi di più assi prioritari di programmi diversi facilita la realizzazione degli interventi in modo complementare. La forma e il livello della delega di gestione dell'ITI possono variare a seconda delle modalità amministrative dello Stato membro o della Regione.

¹⁷ L'Accordo generale parziale raggiunto dal CAG il 16/10/2012 estende la possibilità di integrare il supporto finanziario a tale strumento anche per i fondi FEASR e FEAMP.

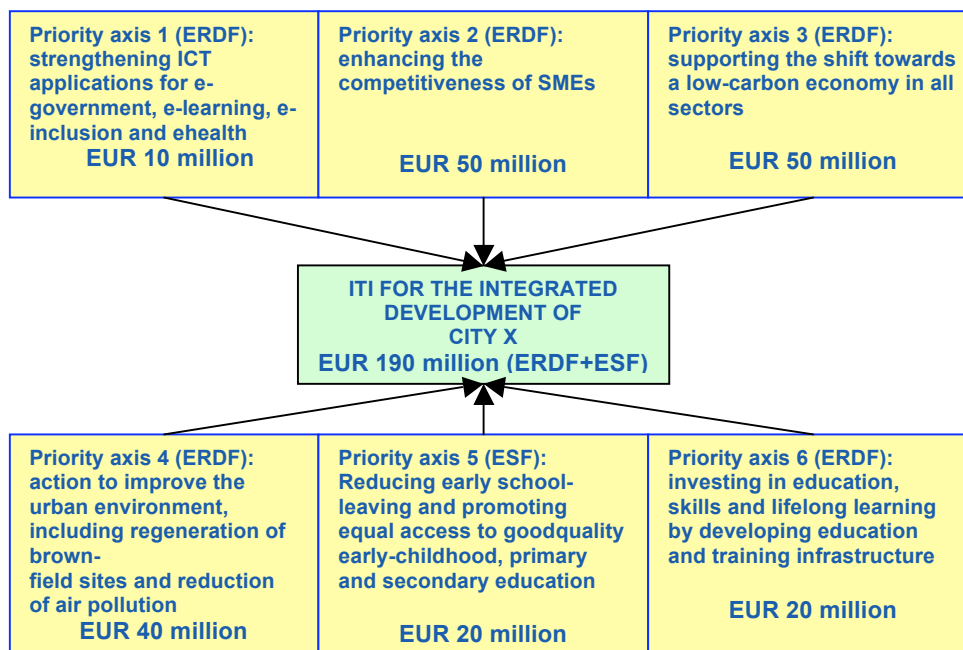
Le fonti di finanziamento dell'ITI

L'ITI può essere sostenuto dal FESR, dal FSE e dal Fondo di Coesione (figura 10):

- per quanto riguarda l'FSE, la relativa bozza di regolamento, all'art. 12, prevede che *“l'FSE può sostenere strategie di sviluppo locale attuate dalla collettività, come prevede l'articolo 28 del regolamento, i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, nonché gli ITI di cui all'art. 99 del regolamento UE generale”*;
- la bozza di regolamento FESR fa riferimento all'ITI nell'art. 7, relativo allo sviluppo urbano sostenibile, prevedendo una riserva di almeno il 5% delle risorse FESR assegnate a livello nazionale a questo strumento. La formulazione dell'articolo sembra delineare una sorta di specializzazione del sostegno FESR a ITI in questo particolare ambito, lasciando alla libera iniziativa dello Stato membro la possibilità del suo utilizzo anche per altre strategie territoriali.

I programmi operativi FESR ed FSE devono individuare gli ITI previsti e stabilire la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario destinata a ciascun ITI¹⁸.

Figura 10. Esempio di Investimento Territoriale Integrato nell'ambito urbano (Fonte: Commissione Europea, 2011)



¹⁸ Le proposte emendative approvate nel testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) mirano ad aumentare la flessibilità di utilizzo di tale strumento, abrogando la previsione dell'art. 99, par. 2. L'Accordo generale del CAG raggiunto il 16/10/2012 reintegra la disposizione di fissare nei PO la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario destinata a ciascun ITI, aggiungendo, inoltre, necessità di prevedere una descrizione dell'approccio al suo utilizzo.

L'utilizzo dell'investimento integrato è promosso anche nelle azioni di Cooperazione Territoriale Europea: in un contesto transfrontaliero sarà utile, ad esempio, implementare una strategia per lo sviluppo urbano tra città contermini che sono separate dai confini nazionali; in tal caso qualsiasi organo intermedio designato per l'attuazione dell'ITI dovrà essere rappresentativo di entrambi i contesti nazionali.

Infine, attraverso un ITI può essere fornito supporto non soltanto sotto forma di sovvenzioni, ma anche mediante gli strumenti finanziari indicati agli artt. 32 – 40 della proposta di regolamento generale, se adeguati a offrire opportunità definite nella strategia di sviluppo.

Complementarietà con le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo

All'interno di un Investimento territoriale integrato, alcuni elementi possono essere attuati nel quadro di una strategia di sviluppo locale, combinando i due approcci. Permangono ad ogni modo alcune significative differenze tra i due strumenti:

- nell'ITI non è vincolante che le decisioni relative agli investimenti che dovranno essere compiuti sul territorio siano prese 'dal basso' come avviene con lo SLP. Infatti, tale processo potrebbe essere top down, come pure *bottom up* o una combinazione dei due;
- l'ITI può essere implementato da un'AdG, da un singolo governo locale (ad es. l'amministrazione comunale) o da altri soggetti, senza che sia richiesto il coinvolgimento della comunità locale;
- l'ITI non si applica ai fondi FEASR, per i quali invece lo SLP è obbligatorio, e a quelli FEAMP;
- all'interno di un ITI la strategia di SLP può essere utilizzata per realizzare un gruppo di progetti.

2.2.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato e l'Agenda Urbana nazionale

Le proposte della Commissione per il periodo di programmazione 2014 – 2020 mirano a promuovere politiche urbane integrate per supportare lo sviluppo urbano sostenibile con l'intento di rafforzare il ruolo della città nel quadro della politica di coesione e far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali delle zone urbane.

Tale approccio sarà supportato da quote minime dedicate (pari al 5% a livello nazionale¹⁹) delle risorse FESR, sebbene la Commissione spinga ad un loro uso sinergico soprattutto con il fondo FSE (e con il Fondo di coesione)²⁰. Lo strumento principale di attuazione delle strategie sarà l'ITI, che, rispetto al periodo di programmazione 2007 – 2013, subentrerà ai singoli assi prioritari per lo sviluppo urbano, consentendo così di realizzare programmi operativi trasversali. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a fare ampio ricorso per l'attuazione di tale strategia agli strumenti finanziari (artt. 32 – 40 della proposta di regolamento generale), il cui ambito di applicazione risulta ampliato ed interessa tutti gli obiettivi tematici e le priorità di investimento e tutte le tipologie di beneficiari, progetti ed attività.

L'approccio dello sviluppo urbano integrato è definito:

- all'art. 99, par. 1, della proposta di regolamento generale (vedi *supra*);
- agli artt. 7 – 10 della proposta di regolamento del fondo FESR;
- all'art. 12, par. 2, della proposta di regolamento del fondo FSE.

Le città che realizzano azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante la delega di gestione sono incluse in un elenco nell'ambito dell'Accordo di partenariato e del programma operativo²¹. Tali elenchi sono indicativi e potrebbero essere modificati durante il periodo di programmazione. Ogni Stato membro può selezionare²² fino a 20 città per la candidatura alla Piattaforma per lo sviluppo urbano, una rete promossa dalla Commissione che ha l'obiettivo di stimolare un dialogo sullo sviluppo urbano tra le città a livello europeo e la Commissione stessa, come anche rendere più visibile il contributo delle città alla strategia Europa 2020. Le città proposte

¹⁹ La soglia obbligatoria del 5% è applicata alle sole strategie di sviluppo urbano integrato realizzate attraverso l'ITI con delega diretta alle città, ma potranno essere allocate ulteriori risorse allo sviluppo urbano attraverso l'ITI (senza la delega alle città) e/o attraverso investimenti nell'ambito degli obiettivi tematici che riguardano le aree urbane e che mirano a contribuire al loro sviluppo. Le proposte emendative emerse dal negoziato di Cipro (21/07/2012) eliminano la disposizione della delega diretta alle città e la rendono opzionale (facendo in ogni caso riferimento a più generali Autorità Urbane che possono essere diverse dalle singole municipalità). Nell'Accordo generale raggiunto dal CAG il 16/10/2012 è stata confermata la volontà di non vincolare lo sviluppo urbano sostenibile al solo strumento dell'ITI, sostenendo che il *ring-fencing* FESR fissato a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione' possa essere attuato anche attraverso un programma operativo o un asse prioritario dedicato.

²⁰ Il finanziamento incrociato del FESR e dell'FSE relativo ad una parte dell'operazione (fino al 5% per ciascun asse prioritario di un programma operativo) rimarrà a completamento dell'approccio plurifondo (artt. 55 (8) e 88 della proposta di Regolamento Generale).

²¹ Le proposte emendative approvate nel testo di compromesso finale della presidenza cipriota (21/07/2012) abrogano il comma 2 art. 8 del reg. FESR, nel quale si prevede che la Commissione adottasse una lista delle città partecipanti alla piattaforma per lo sviluppo urbano sulla base delle liste indicate negli Accordi di Partenariato, e che la prima dovesse contenere un massimo di 300 città. Tale modifica è stata confermata nell'Accordo raggiunto dal CAG il 16/10/2012.

²² I criteri di selezione sono indicati all'art. 8, par. 2 della proposta di regolamento FESR, ovvero: a) la popolazione, tenendo conto delle specificità dei sistemi urbani nazionali; b) l'esistenza di una strategia per le azioni integrate volte a far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali delle zone urbane.

dallo Stato membro nel Accordo di partenariato dovrebbero corrispondere a quelle in cui questo vorrà attuare le strategie di sviluppo urbano integrato sostenibile.

Inoltre, su iniziativa della Commissione, il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo sostenibile, entro il limite dello 0,2 % della dotazione totale annua del FESR²³ al fine di promuovere soluzioni inedite e innovative per lo sviluppo urbano sostenibile. Tali azioni consistono in progetti pilota urbani, progetti dimostrativi e i relativi studi aventi rilevanza a livello europeo. La loro sfera di azione potrebbe interessare tutti gli obiettivi tematici e le priorità di investimento.

L'Agenda urbana nazionale ed il comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)

Il Decreto Sviluppo varato nell'estate 2012 ha previsto l'istituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale Comitato avrà il compito di "coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali, nella prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale". Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato ed è composto da tutti i ministri interessati, nonché da rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni che partecipano alle sue riunioni.

Il Comitato viene a costituirsi per integrare l'azione dell'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana, nato poco più di un anno fa per colmare la lacuna dell'assenza di politiche specifiche per le città in Italia, dove persisteva una grande frammentazione delle diverse iniziative pubbliche dedicate ai contesti urbani.

In un incontro dell'Intergruppo del 4 ottobre scorso, il Presidente del Consiglio Mario Monti ha sottolineato come nei documenti e nella proposta legislativa presentata dalla Commissione europea per la politica di coesione 2014-2020 è contenuto l'invito rivolto a ciascun paese membro di dotarsi di una "ambiziosa agenda urbana", che permetta alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo. In tale sede poi è stata espressa la volontà da parte del Governo di operare in sinergia con il CIPU e il Parlamento per predisporre l'Agenda urbana nazionale come richiesto dall'Unione europea, aggiornandola periodicamente nel suo stato di attuazione attraverso gli strumenti annuali della programmazione e del bilancio (Documento di economia e finanza, Programma nazionale di riforma, Legge di stabilità); essa dovrà indicare sia i provvedimenti legislativi da adottare, sia le azioni da intraprendere, in stretto raccordo con i sindaci e con le amministrazioni locali e regionali.

²³ Vedi art. 9 della proposta di regolamento FESR. Tale percentuale non è ricompresa nel 5% del *ring - fencing* per l'azione di sviluppo urbano integrato sostenibile.

L'Agenda urbana dovrà promuovere lo sviluppo delle reti tra città e lo scambio delle migliori pratiche nei vari campi, secondo moduli definiti per dimensione demografica, in modo che la selezione delle venti città che saranno indicate nel contratto di partenariato per attingere al 5 per cento dei fondi FESR possa realizzare benefici che si trasmettano anche alle altre.

Il Governo ha indicato, inoltre, cinque punti fondamentali che potranno costituire l'Agenda urbana italiana:

1. *Limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana.* Obiettivo quantitativo di limitazione del consumo di suolo, incentivazione dell'edilizia sociale e della riqualificazione urbana attraverso attuazione Piano Città;
2. *Infrastrutture dei trasporti e mobilità sostenibile.* Promozione di altre modalità di trasporto sostenibile (pedonale, ciclabile, con auto elettriche), occorre finanziare prioritariamente i servizi ferroviari metropolitani;
3. *Strategia europea in materia di clima ed energia (meno 20% delle emissioni di gas a effetto serra, più 20% di efficienza energetica, almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020).* Definire un pacchetto di incentivi per le città che attuino Piani energetici e ambientali in linea con gli obiettivi europei, anche attraverso un supporto tecnico per l'elaborazione dei piani e finanziamenti dedicati agli interventi che riducono maggiormente le emissioni di CO₂, come le campagne di *audit* energetico degli edifici e l'efficientamento energetico delle strutture pubbliche;
4. *Cultura, Università e smart cities.* Investimenti in Università e ricerca, concentrando importanti risorse pubbliche sulla realizzazione di almeno dieci nuovi grandi *campus* universitari. Ciò può generare ricadute significative su tutto il tessuto economico, sull'innovazione - anche industriale - e sullo *start-up* di nuove imprese. realizzazione di una rete a banda larga di nuova generazione, indispensabile sia per raggiungere gli obiettivi posti dall'Agenda digitale europea, sia per sviluppare pienamente le positive innovazioni in fase di sperimentazione con il programma sulle *smart cities*;
5. *Lavoro e welfare.* Le risorse tendenzialmente calanti per il *welfare* inducono a sostenere una forte innovazione in campo sociale, ad esempio la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; l'attribuzione alle regioni e alle comunità locali di tutte le funzioni in campo socio-assistenziale, con i relativi finanziamenti, compresi gli interventi monetari oggi gestiti dall'INPS; l'attuazione senza riserve del principio di sussidiarietà; la piena valorizzazione del terzo settore; l'incentivazione fiscale a buoni servizio per la non autosufficienza; la sperimentazione di forme di mutualità sussidiata per la cittadinanza.

Il ministro Barca, presidente del CIPU, ha rilevato durante lo stesso incontro come lo stato dell'arte sulla programmazione urbana sostenuta dai PO FESR nel 2007-13 mostri evidenti problemi a causa di un forte ritardo attuativo e basso avanzamento finanziario, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Si è poi verificato un progressivo venir meno dell'approccio integrato per i progetti nelle città, cui sono conseguite operazioni di stralcio di singole opere, scorrimento di graduatorie preesistenti o forme di negoziato settoriale. Infine, è stata notata l'assenza pressoché totale nei "progetti città" di interventi per le imprese e altre azioni immateriali. L'impostazione comunitaria e le conseguenti scelte regionali hanno determinato l'inaffidabilità sugli assi POR di riferimento di forme di aiuto localizzato alle imprese e dello start-up di nuovi servizi pubblici, azioni spesso fondamentali per garantire la piena fruibilità e l'esercizio effettivo delle nuove infrastrutture.

A fronte di queste debolezze, la sfida del 2014 - 2020 offre ancora più solido un contesto di riferimento favorevole ad un salto di qualità per la progettualità urbana nelle politiche di coesione. In riferimento all'elaborazione dell'Accordo di Partenariato, il ministro Barca ha indicato alcuni possibili contenuti relative alle strategie di sviluppo urbano:

- la lista di città beneficiarie di progetti integrati o, in alternativa, un set di criteri chiari e misurabili per individuarle;
- gli eventuali aree-target sub-comunali e relativi criteri (es. aree di disagio individuate su base di specifici criteri e su dati Censimento 2011);
- i settori di intervento prioritari;
- le procedure e scadenze per la definizione dei piani di investimento;
- gli indirizzi finanziari, articolando e qualificando la riserva città del 5% FESR anche assumendo decisioni su eventuali schemi multifondo per i progetti città (in particolare, sul FSE);
- le eventuali scadenze e sistemi premiali perché i progetti vadano più rapidi e siano più efficaci.

Indicazioni su quali programmi nazionali o regionali adottare e articolare in base a obiettivi e macroaree.

Tabella 2. Sintesi dei principali strumenti per l'attuazione dell'approccio territoriale nei Fondi Strutturali 2014 - 2020 (proposta di Reg. Gen. versione settembre 2012)

	<i>Sviluppo Locale di tipo Partecipativo</i>	<i>Investimento Territoriale Integrato</i>
<i>Riferimenti normativi</i>	Regolamento Generale: artt. 28 – 31 Reg. FSE: art. 12 Reg. FESR (CTE): art. 9	Regolamento Generale: art. 99 Reg. FSE: art. 12 Reg. FESR: art. 7 Reg. FESR (CTE): art. 10
<i>Territori target</i>	Urbano, rurale, costiero, montano, aree di pesca, transfrontaliero (possibili mix tra questi)	Qualsiasi area geografica che presenta caratteristiche territoriali particolari omogenee (es. città, quartieri urbani specifici, aree metropolitane e urbano - rurali)
<i>Modalità definizione della strategia</i>	Bottom up (approccio Leader)	Top down / Bottom up (possibili approcci congiunti)
<i>Modalità selezione strategia</i>	Comitato <i>ad hoc</i> costituito dalle Autorità di Gestione dei programmi	I programmi operativi interessati individuano gli ITI previsti e stabiliscono la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario destinata a ciascun ITI Per quanto riguarda lo sviluppo urbano sostenibile integrato, ogni SM propone una lista di 20 città dove attuare la strategia attraverso l'ITI
<i>Fondi QSC dedicati</i>	FEASR (obbligatorio min 5% per strategie Leader) – FESR – FSE - FEAMP	FESR (obbligo min 5% delle risorse a livello nazionale per strategie di sviluppo urbano) – FSE – FONDO DI COESIONE
<i>Modalità di gestione dei fondi</i>	Ogni Gruppo di Azione Locale (GAL) individua all'interno del partenariato un soggetto capofila per le questioni amministrative e finanziarie; in alternativa i soggetti pubblici e privati possono riunirsi in una struttura comune legalmente costituita	Responsabilità di gestione spetta all'AdG del programma operativo, che può designare organismi intermedi (EE.LL, organi di sviluppo regionale, etc.) oppure ONG per adempiere alcune o tutte le attività di gestione ed implementazione Delega diretta alle città per il 5% dei fondi vincolati FESR

2.3 Le raccomandazioni della Commissione Europea all'Italia in vista della stesura dell'Accordo di partenariato e dei Programmi Operativi Regionali (POR)

Il 28 novembre scorso si è tenuta la presentazione del 'Position Paper' dei Servizi della Commissione, documento che definisce il quadro di dialogo tra la Commissione e lo Stato italiano in vista della stesura dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi che avrà inizio in questo autunno. Il Documento illustra le sfide specifiche che l'Italia dovrà affrontare e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento necessarie a promuovere la crescita nel nostro Paese, grazie anche all'ottimizzazione dell'utilizzo dei Fondi del QSC.

In particolare, le indicazioni si soffermano sulle dimensioni del coordinamento delle politiche e della complementarità degli interventi quali condizioni fondamentali per il successo dei Fondi del QSC, da attuarsi attraverso soluzioni specifiche, come gli ITI e lo SLP. L'Italia è quindi chiamata a presentare il proprio approccio – ed i relativi strumenti che intende adottare – per quanto riguarda l'utilizzo coordinato dei fondi, soprattutto in quei settori per cui la loro complementarità diventa fondamentale al fine di attuare investimenti efficaci, ovvero:

- la sanità;
- l'istruzione (in particolare per le strutture pre-scolari e il sistema di formazione professionale);
- l'imprenditorialità;
- lo sviluppo urbano;
- le riforme della pubblica amministrazione.

Rispetto alle esperienze dell'approccio Leader già avviate in Italia, viene sottolineata la necessità di migliorare gli strumenti di assistenza tecnica in favore dei GAL e dei partner/territori interessati dai loro interventi. È posta poi attenzione sugli aspetti relativi alla capacità amministrativa dei GAL, la trasparenza delle procedure per la selezione dei territori di attivazione dei GAL, nonché dei Gruppi stessi. Sarà importante, infine, migliorare l'individuazione degli interventi attraverso opportuni criteri di selezione, evitando conflitti d'interesse, e garantire la coerenza degli interventi rispetto agli obiettivi del programma di sviluppo.

L'Italia è chiamata a presentare un proprio approccio per l'attuazione dello SLP per tutti i fondi del QSC, indicando sfide, obiettivi e priorità principali da affrontare con tale strumento, il tipo di territorio interessato, il ruolo dei GAL e dei diversi fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento tra gli stessi. Oltre a consigliare un'attività di sostegno per gli attori, la Commissione incentiva un incremento della proporzione dei fondi dedicati alle strategie Leader, tenuto conto dell'approccio multifondo proposto per lo SLP.

3. PER UNA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELLE IPA IN CHIAVE EUROPEA: LEZIONI DALL'ATTUAZIONE E NUOVE SFIDE PER I PARTENARIATI LOCALI

Le caratteristiche strutturali dell'IPA (ambiti territoriali sub-regionali, partecipazione di soggetti pubblici e privati, strategie di intervento integrate e multisettoriali, analisi dei bisogni e delle potenzialità locali) rendono tale strumento di estrema attualità anche in chiave europea. Dalle indicazioni dei Soggetti Responsabili fornite nell'ambito delle indagini conoscitive condotte dalla Regione Veneto nel corso del 2011 sui risultati conseguiti da questa politica [Regione Veneto, 2011a; 2011b] sono però emersi alcuni elementi di criticità, che dovranno necessariamente essere affrontati al fine di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall'Unione Europea nel prossimo periodo di programmazione ed ottimizzare l'efficienza del sistema di *governance* per la programmazione dello sviluppo locale nel territorio regionale.

Si rende innanzitutto necessario un coordinamento tra i Tavoli delle IPA e le altre forme di partenariato presenti nell'area, che, a diverso titolo, si occupano di programmazione e sviluppo del territorio. Il riferimento principale è proprio ai GAL e ai PIAR, ma anche, ad esempio, alle rappresentanze dei distretti industriali attivi nel territorio regionale, come pure alle forme di associazionismo intercomunale quali le Comunità Montane e le Unioni di Comuni. Esistono poi numerosi documenti tematici di programmazione (legati allo sviluppo turistico, alla mobilità, etc.), coordinati solitamente dal livello provinciale o intercomunale, che vedono l'istituzione di momenti di confronto periodico con le rappresentanze istituzionali locali. La difficoltà per il singolo attore (in particolare l'ente locale) di rapportarsi con una pluralità di soggetti in funzione sia dell'erogazione di servizi che della definizione e condivisione di specifiche politiche di sviluppo, a causa di sistemi di reti estremamente complesse e spesso non sostenibili, rende opportuna un'azione di semplificazione dei momenti concertativi e di confronto interistituzionale, in modo da convogliare in seno all'IPA i processi decisionali relativi agli interventi strategici per lo sviluppo territoriale. L'IPA dovrebbe candidarsi, quindi, ad assumere un ruolo di coordinamento dei diversi partenariati per favorire processi di sostenibilità istituzionale e di integrazione nell'utilizzo delle risorse.

Sulla base dei nuovi indirizzi europei sarà inoltre opportuno introdurre un nuovo modello di attuazione dei programmi di sviluppo delle IPA che superi la logica del bando e dei finanziamenti distributivi, in favore di meccanismi di incentivazione selettiva che vadano a premiare le buone pratiche, così da poterle poi diffondere anche nelle altre realtà territoriali grazie alla condivisione delle esperienze. L'assetto di *governance* che meglio potrebbe soddisfare tali requisiti prevede degli "accordi di partenariato" a regia regionale con ciascuna IPA, in cui siano individuati ex ante gli impegni reciproci dei sottoscrittori per la concretizzazione dei piani, in modo da garantire un'effettiva integrazione tra la programmazione regionale e quella locale. Più stringente si prospetterà essere quindi la valutazione compiuta dalla Regione sulle proposte programmatiche

elaborate dai territori (in applicazione del principio di condizionalità), un'analisi che dovrà mirare a prevenire i fenomeni di coalizioni collusive, vale a dire la presenza di partenariati che si aggregheranno al solo scopo di ottenere i finanziamenti dedicati, senza aderire alle logiche che sottendono la politica di sviluppo locale delle IPA.

Un punto critico per il successo dell'attuazione delle IPA è stata la carenza di un processo strutturato di monitoraggio e di verifica dei risultati. In particolare, a livello regionale - fatta eccezione per il monitoraggio finanziario dei progetti beneficiari del contributo ex LR 13/1999 - non si sono mai creati momenti periodici di ascolto e confronto con i territori, per conoscere le attività svolte localmente e fare in modo anche attraverso queste informazioni di coordinare, ove possibile, l'attività di programmazione regionale con le istanze presentate dalle Intese. Su questo punto le indicazioni che provengono dalla Commissione Europea esprimono chiaramente la necessità di legare all'attuazione delle politiche di sviluppo locale sistemi di valutazione e monitoraggio costanti, al fine di comprendere il reale impatto generato dagli interventi, siano essi di natura materiale o immateriale (come ad esempio la capacità di produrre capitale sociale e reti virtuose). A titolo esemplificativo, la proposta di Regolamento Generale, all'art. 24, pone l'accento sulla necessità che ogni Programma Operativo stabilisca degli indicatori che permettano di valutare i progressi nell'esecuzione del programma verso il conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati. Ciò significa che la programmazione e la progettazione devono partire dalla identificazione dei risultati che si intendono conseguire in termini di miglioramento del benessere dei cittadini, misurati da appropriati "indicatori di risultato" e da "valori obiettivo". Tutto ciò deve poi essere utilizzato sia per capire se le politiche adottate stanno dando i risultati attesi e quindi per adottare eventuali correttivi, sia per poter dare conto ai cittadini di quanto si sta facendo.

Da ultimo la Regione Veneto è chiamata ad un grande sforzo nel promuovere momenti di informazione e formazione degli attori locali. Sarà necessario perciò prevedere azioni di supporto tecnico che dovranno accompagnare i territori nel loro percorso evolutivo di rafforzamento della capacity building. Un fattore importante per il raggiungimento di questi risultati sarà anche una costante attività formativa rivolta sia alla classe politica che alla componente tecnica che opera nei partenariati locali, ed in particolare nelle IPA, in modo tale da diffondere questa nuova cultura della programmazione e creare un linguaggio comune rispetto al significato di sviluppo integrato del territorio e di *governance* multilivello e multi attore [Messina, 2011]. Per questo motivo, sarà necessario avviare percorsi formativi/conoscitivi rivolti agli attori politici locali, attraverso l'organizzazione di momenti di divulgazione sulle principali tematiche delle politiche di sviluppo territoriale ed in particolare dei nuovi strumenti individuati dalla programmazione europea 2014 - 2020.

L'IPA può rappresentare una grande opportunità per dare forma e contenuto alle politiche che l'Unione Europea si prefigge di attuare attraverso gli strumenti delineati dalla proposta di Regolamento Generale. Essa potrà candidarsi ad essere momento di raccordo di tutte le istanze dei portatori di interesse territoriali, al fine di definire efficaci strategie di sviluppo integrate e multisettoriali. Un compito particolarmente complesso sarà quello delle Autorità di Gestione dei diversi fondi strutturali nell'armonizzare le proprie attività, raccordando i rispettivi documenti di programmazione e ideando modalità operative che possano tradurre concretamente quanto disposto dal Regolamento al fine di conseguire gli obiettivi fissati da Europa 2020.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Barca F.

2009 *An agenda for a reformed cohesion policy*, Executive Summary

Commissione Europea

2012 *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 'Elementi di un quadro strategico comune 2014 – 2020*, SWD (2012) 61 final

2012 *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo*, scheda di approfondimento predisposta dai servizi della Commissione

2012 *L'investimento territoriale integrato*, scheda di approfondimento predisposta dai servizi della Commissione

Lanzalaco L.

2009 *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano*, in *Quaderni Criapi*, n. 2

Messina P.

2011 *L'IPA come strumento di governance dei processi di sviluppo territoriale multilivello e multiattore del Veneto*, materiali di studio della II^a Conferenza IPA dell'8 giugno 2011

Perulli P.

2010 *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e Mercato*, n. 90, dicembre 2010

Regione Veneto

2011a *Indagine "Lo stato dell'arte delle IPA: la valutazione dei partenariati locali"*, Direzione Programmazione

Regione Veneto

2011b *Indagine "La capacità progettuale delle IPA ed il loro rapporto con i livelli istituzionali sovra ordinati"*, Direzione Programmazione

Regione Veneto

2012 *Quaderno "Le Intese Programmatiche d'Area e il cofinanziamento di interventi infrastrutturali"*, Direzione Programmazione, ed. settembre 2012

Regione Veneto

2012 *Quaderno "Schede tecnico-finanziarie dei Gruppi di Azione Locale del Veneto"*, Autorità di Gestione del PSR, ed. ottobre 2012

FONTI NORMATIVE

Commissione Europea

- 2011 *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, settembre 2011*
- 2011 *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, Bruxelles, settembre 2011*
- 2012 *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, Bruxelles, 12 settembre 2012*