APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

Premessa

di **Teresa Cianni, Laura Frascarelli, Paolina Notaro**
Settore Fse - Tecnostruttura

Fra le molteplici sfide del prossimo ciclo di programmazione va annoverata senz'altro quella che pone l'obiettivo di far sì che le risorse dei fondi del Quadro strategico comune (QCS) creino una maggiore "massa critica" e apportino un conseguente più efficace beneficio ai territori di riferimento. Ciò può anche significare oltrepassare i tradizionali confini amministrativi e richiedere una maggiore volontà a livelli di governo o di attuazione differenti di cooperare e coordinare azioni allo scopo di raggiungere gli obiettivi condivisi.

In questo senso, la prospettiva dell'integrazione nella programmazione delle politiche di sviluppo territoriale costituisce un'occasione di sperimentazione che la Commissione europea, nelle proposte di Regolamento e nel documento di lavoro sul Quadro strategico comune **(1)** ha tentato di stimolare a più livelli.

In particolare il Regolamento "disposizioni comuni" delinea le diverse possibilità per realizzare azioni integrate di sviluppo territoriale a livello locale e sub regionale; sebbene piuttosto mutati per quanto attiene ai dettagli operativi, in fase di negoziato si identificano comunque in modo netto alcuni strumenti.

La CE rilancia, innanzitutto, lo strumento dello sviluppo locale partecipativo (SLP), metodo da tempo utilizzato in ambito rurale (Leader) per definire e attuare piani di sviluppo locale, che si riconferma obbligatorio per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) mentre rappresenta un'opportunità per gli altri fondi del QSC. Lo SLP negli intendimenti della CE dovrebbe mobilitare il potenziale locale, attraverso il coinvolgimento delle comunità e degli attori territoriali, per contribuire ad una più efficace attuazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020. La proposta di regolamento generale introduce inoltre nuovi meccanismi per incoraggiare lo sviluppo di operazioni integrate gestite con opzioni semplificate di costo basate sui risultati (JAP). Ciò consente a un beneficiario unico di attuare congiuntamente un certo numero di progetti a partire da diverse fonti dei Fondi del QSC e, in taluni casi, con altri strumenti dell'Unione. Prevede altresì uno strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato (ITI) che consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per affrontare le sfide di una determinata area in una logica multidimensionale e intersettoriale.

Di seguito si propongono delle schede di approfondimento sui singoli strumenti, aggiornate alla luce dei recenti sviluppi del negoziato (risultanze dei CAG, testo approvato dal Coreper - Comitato dei rappresentanti permanenti, testo su cui PE e Consiglio hanno raggiunto l'accordo in esito al trilogo del 23 maggio 2013), le quali oltre ad evidenziare gli elementi salienti che li caratterizzano richiamano l'attenzione su vantaggi e criticità connessi alla loro applicazione concreta.

Si rammenta che è attivo sul piano nazionale un tavolo Stato/Regioni che ha avviato il confronto operativo su questi strumenti.

Note:

(1) SWD (2012) 61 del 14.03.2012

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

Obiettivo dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (SLP)

Per sfruttare meglio le potenzialità a livello locale, la Commissione ritiene utile rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi del QSC, nonché assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale, sulla base dell'esperienza dell'approccio Leader.

Attraverso questo approccio, lo strumento dello SLP mira ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strategie di sviluppo territoriale.

In particolare:
1. incoraggiare le comunità locali a sviluppare approcci integrati *bottom-up* di sviluppo, ove ci sia la necessità di rispondere alle sfide territoriali e locali con cambiamenti strutturali (città, aree geografiche funzionali e territori subregionali con specifici problemi geografici o demografici);

2. costruire capacità comuni e stimolare l'innovazione (inclusa l'innovazione sociale), l'imprenditorialità e la capacità di rispondere ai cambiamenti, incoraggiando lo sviluppo e la scoperta di potenziali inespressi di comunità e territori;

3. favorire la governance multi-livello prevedendo un percorso per le comunità locali affinché cooperino nel modellare l'attuazione degli obiettivi Ue in tutte le aree.

Voci di glossario collegate

Leader

Il termine "LEADER" descrive uno specifico approccio di sviluppo locale per le zone rurali e deriva dall'acronimo francese di "Liaison Entre Actions pour le Development de l'Economie Rurale".

L'approccio LEADER implica una metodologia di sviluppo locale basata su una serie di componenti imprescindibili quali il partenariato, lo sviluppo territoriale "ascendente", l'approccio locale, l'innovazione, la messa in rete e la cooperazione. L'approccio LEADER viene attuato attraverso partenariati locali cui aderiscono organizzazioni del settore pubblico, privato e della società civile. Un partenariato LEADER è anche noto come Gruppo di azione locale (GAL).

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

SLP - Descrizione e campo di applicazione

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è uno strumento per coinvolgere i cittadini a livello locale nello sviluppo di risposte ai cambiamenti sociali, ambientali ed economici che stanno affrontando.

In altre parole, esso rappresenta un metodo per coinvolgere i partner a livello locale, compresa la società civile e gli attori economici locali nel disegnare ed attuare strategie locali integrate che aiutino le loro aree nel processo di transizione verso un futuro più sostenibile.

Quattro i principi che lo caratterizzano:

- concentrato su territori subregionali specifici che possono essere urbani, rurali, costieri, transfrontalieri o un insieme di questi;
- di tipo partecipativo, ossia guidato da gruppi di azione locale: attuato dalla comunità locale attraverso partenariati pubblico-privati, che rappresentano gli interessi socio economici dell'area. Non può essere attuato dai soli Comuni;
- attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali: ovvero selezionate sotto la responsabilità congiunta delle AdG (Comitato di selezione) dei programmi di riferimento;
- definito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali e che comprenda elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

Il sostegno dei fondi allo SLP deve essere caratterizzato da coerenza e coordinamento, attraverso procedure coordinate di rafforzamento delle capacità, selezione, approvazione e finanziamento delle strategie di sviluppo locale e dei gruppi impegnati nello sviluppo locale.

Lo SLP è sostenibile da tutti i fondi del QSC; può essere realizzato nell'ambito di una o più priorità del programma, o più fondi nel caso di fondo capofila. 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.

Il Fse può sostenere strategie di sviluppo locale attuate dalle collettività nei settori che

rientrano nel suo campo di applicazione: occupazione, istruzione, inclusione sociale e rafforzamento della capacità istituzionale. In particolare azioni di sviluppo locale di tipo partecipativo possono essere finanziate nell'ambito dell'obiettivo tematico 9 "promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà".

Cionondimeno dalle indicazioni emerse in vari documenti della Commissione sembrerebbe che le strategie avendo un carattere trasversale, possano riguardare attività relative a tutti gli obiettivi. Nello specifico nell'ambito della sua guida sullo SLP **(2)** la CE ha precisato che lo stesso dovrebbe essere considerato come uno strumento flessibile per rispondere alle esigenze delle diverse aree. Ciò significa che, sebbene esso sia programmato nell'ambito di una specifica priorità, lo SLP può essere utilizzato per realizzare risultati che contribuiscono a tutti gli 11 obiettivi tematici delineati nel regolamento disposizioni comuni.

Nell'ambito dello SLP il Fse potrebbe tra l'altro essere utilizzato per:

- favorire l'accesso al mondo del lavoro per coloro che sono alla ricerca di un'occupazione attraverso la formazione e altre misure adatte alle esigenze del mercato del lavoro locale;
- migliorare l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei NEET;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico;
- promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne nell'accesso all'occupazione e nello sviluppo della carriera, sviluppare l'imprenditorialità femminile e favorire la conciliazione tra vita privata e lavorativa;
- sviluppare percorsi personalizzati per favorire il rientro dei soggetti fuoriusciti dal mercato del lavoro;
- favorire l'integrazione dei gruppi emarginati e contrastare le discriminazioni;
- promuovere l'economia sociale e le imprese sociali.

Note:

(2) Cfr Common guidance of the European Commission's directorates-general AGRI, EMPLm MARE and REGIO on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds (29 Aprile 2013).

Documenti Allegati

Esempio-di-SLP

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

SLP - Procedura ed elementi costitutivi

Lo Stato membro stabilisce l'approccio allo SLP, inserendone i riferimenti nell'Accordo di partenariato che dovrebbe indicare: le principali sfide che si intendono affrontare, gli obiettivi fondamentali e le priorità per lo SLP, le tipologie di territori in cui tale approccio dovrebbe essere realizzato e quale ruolo attribuire ai GAL (Gruppi di azione locale) in fase di attuazione, nonché le modalità volte a garantire un approccio integrato all'impiego dei fondi per lo sviluppo di territori sub regionali specifici.

Ove opportuno nell'Accordo dovrebbe essere esplicitata la proposta di deroga ai limiti di popolazione - fissati dal Regolamento generale - per le aree coperte dallo sviluppo locale, così come l'intenzione di attuare lo SLP sull'intero territorio **(3)**.

Gli SM/AdG indicano anche nei PO l'approccio all'uso degli strumenti di sviluppo locale partecipativo e i

principi per l'individuazione delle aree in cui saranno attuati (che può essere l'intero territorio). In linea generale nel definire le aree d'intervento si prenderanno in considerazione i seguenti criteri:

- Ampiezza: l'area deve essere abbastanza ampia da offrire sufficiente massa critica, in termini di risorse umane economiche e finanziarie, per supportare una proficua strategia di sviluppo, ma deve essere al contempo sufficientemente piccola da consentire un'interazione a livello locale. Tale criterio è stato tradotto nel Regolamento generale come limite alla popolazione dell'area coinvolta che deve essere compresa tra 10.000 e 150.000 abitanti. Nel caso di aree scarsamente o densamente popolate tale limite può essere derogato.
- Coerenza: il territorio dovrebbe formare un'unità coerente in termini geografici, economici e sociali.

Gli SM/AdG **(4)** definiscono inoltre i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale, anche sulla base delle norme specifiche di ciascun fondo. Nel caso di strategie che ricevono il supporto di più fondi, ove non venga previsto di redigere una sola *call* comune, dovranno altresì assicurare che le procedure e gli avvisi siano coordinati tra i fondi.

Per strategia di sviluppo locale si intende una serie coerente di interventi rispondenti a obiettivi e bisogni locali, che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è eseguita in partenariato al livello pertinente.

A tal proposito si rammenta che una prima ipotesi di testo elaborata dalle amministrazioni centrali è stato discusso il 29 luglio us con le Regioni e si è in attesa di una nuova versione elaborata da un gruppo di lavoro.

La strategia di sviluppo locale è elaborata dai Gruppi di azione locale, deve essere coerente con il programmi da cui riceve il supporto e deve contenere, in sintesi, almeno i seguenti elementi:

- definizione del territorio e della popolazione interessati, sulla base dei parametri fissati nel Regolamento generale e nelle disposizioni specifiche per fondo;
- un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio (compresa analisi SWOT);
- la descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, evidenziazione il carattere integrato ed innovativo, inclusi target misurabili, riferibili alle realizzazioni (*outputs*) e ai risultati (*results*), che possono essere espressi in termini sia quantitativi che qualitativi. La strategia deve essere coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi del QSC interessati;
- una descrizione del processo di associazione della comunità nell'elaborazione della strategia;
- un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza, che dimostrino la capacità del GAL di attuare la strategia, e dei meccanismi di valutazione;
- il piano di finanziamento, compresa la dotazione prevista per ciascun fondo.

Un apposito Comitato, istituito dalla/e Autorità di gestione responsabili seleziona le strategie. A tale riguardo gli SM/ADG possono scegliere tra differenti modalità amministrative:

- stabilire un apposito team **(5)** amministrativo congiunto incaricato di procedere alla selezione delle strategie;
- istituire un sistema di coordinamento in modo che le strategie plurifondo siano selezionate nell'ambito di un dibattito allargato tra le AdG responsabili dei diversi fondi con il supporto degli esperti di sviluppo locale;
- affidare il coordinamento amministrativo del processo di selezione ad una AdG demandando la decisione finale al comitato di selezione congiunto.

La prima fase di approvazione delle strategie di sviluppo locale deve essere completata entro due anni dall'approvazione dell'Accordo di partenariato. Gli Stati membri possono cionondimeno selezionare ulteriori strategie di sviluppo locale dopo tale data, ma in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2017.

Questa procedura di selezione in due fasi, in particolare la fissazione del secondo termine, è stata ideata allo scopo di consentire ai nuovi gruppi, che necessitano di un lasso temporale più ampio per poter elaborare le strategie, di non trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto ai GAL già esistenti.

In termini pratici ciò implica che all'inizio della programmazione dovrebbero essere lanciate

chiamate a progetto rivolte ai GAL esistenti e ai gruppi con una consolidata esperienza, che sono già pronti a sviluppare le loro strategie di sviluppo locale in tempi abbastanza rapidi.

Il secondo step del procedimento prevede il lancio di *call* rivolte ai nuovi gruppi. I candidati che hanno manifestato interesse e che sono stati accettati dovrebbero ricevere un supporto durante la fase di costruzione del *capacity-building* per ausiliarli nella definizione della loro strategia di sviluppo locale. Questa fase, che può essere finanziata attraverso il supporto preparatorio, può durare da sei ai dodici mesi in ragione dell'esperienza dei gruppi.

Al termine di questo stadio di rafforzamento della capacità istituzionale, quando i GAL avranno elaborato le loro strategie, potrà aver luogo la selezione finale. La selezione dovrebbe in ogni caso essere operata sulla base dei medesimi criteri **(6)** utilizzati nelle call rivolte ai GAL già esistenti. Questo garantisce che tutte le strategie scelte rispettino determinati standard di qualità.

Non è, inoltre, previsto alcun "traghettamento" al prossimo periodo di programmazione dei GAL esistenti (a titolarità Feasr o Fep); gli stessi dovranno quindi presentare nuove strategie.

Le AdG competenti approvano le strategie di sviluppo locale così selezionate e stabiliscono, per ogni strategia, la dotazione finanziaria a titolo di ciascun fondo.

Le esperienze condotte nell'ambito dell'iniziativa Leader e nel Fep hanno evidenziato che il budget minimo per una strategia di sviluppo locale effettivamente integrata dovrebbe essere circa 3 miliardi di euro di contributo pubblico per l'intero periodo. Al di sotto di questo livello sembra difficile andare oltre investimenti soft su piccola scala in settori specifici e coprire i costi di gestione del partenariato e i costi di animazione.

Le strategie selezionate ed approvate sono attuate dai **Gruppi di azione locale (GAL).**

I GAL sono composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati (imprenditori e loro associazioni, autorità locali, associazioni di quartiere o rurali, gruppi di cittadini – minoranze, anziani, giovani, ecc.), in cui né le autorità pubbliche, né un singolo gruppo di interesse rappresentano, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto e in cui nelle decisioni di selezione almeno il 50% dei voti espressi provenga da partner non pubblici.

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

Tra i compiti previsti dal Regolamento vanno annoverati:

a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare interventi;

b) elaborare una procedura di selezione degli interventi trasparente e non discriminatoria e criteri di selezione degli interventi obiettivi che evitino conflitti di interessi, prevedendo la possibilità di ricorso contro le decisioni e consentendo la selezione mediante procedura scritta;

c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale nella selezione degli interventi, stabilendone l'ordine di priorità in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi generali e specifici delle strategie;

d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;

e) ricevere e valutare le domande di finanziamento;

f) selezionare gli interventi e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;

g) attuare gli interventi in qualità di beneficiari **(7)**;

h) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale e degli interventi finanziati e condurre attività di valutazione specifiche legate alla strategia di sviluppo locale.

Le AdG provvedono affinché i GAL scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune.

Aspetti finanziari: spese ammissibili e gestione del plurifondo

Il sostegno allo sviluppo locale comprende:

a) i costi del supporto preparatorio (inclusa la stesura dei documenti programmatici delle strategie di sviluppo locale) anche per i GAL la cui strategia non verrà poi selezionata per il finanziamento. Tali costi comprendono: il miglioramento della capacità istituzionale, la formazione e l'attività di rete funzionali alla preparazione ed attuazione della strategia di sviluppo locale, il supporto a piccoli progetti pilota ("*start-up kit*");

b) l'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale;

c) la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale;

d) i costi di gestione e i costi di animazione della strategia di sviluppo locale entro il limite del 25% della spesa pubblica complessiva sostenuta nell'ambito della strategia di sviluppo locale **(8)**.

Qualora lo SM/AdG opti per un approccio plurifondo, ovvero se il comitato di selezione ritiene che l'attuazione della strategia selezionata richieda la partecipazione di più di un fondo, può essere individuato un Fondo capofila che coprirà tutti i costi di gestione, animazione e creazione di reti inerenti alla strategia di sviluppo locale. La scelta del fondo capofila dipende dalle attività previste e dall'area di riferimento.

Monitoraggio e valutazione

Per adempiere ai suoi obblighi di monitoraggio a livello di programma, l'AdG dovrà richiedere ai GAL informazioni su ciascuno dei progetti approvati: informazioni finanziarie e dati sui progressi dei progetti, utilizzando gli indicatori individuati nei pertinenti programmi.

I rapporti annuali predisposti dai GAL dovrebbero inoltre contribuire alla redazione del Rapporto annuale di esecuzione del PO.

Ai fini della costruzione del quadro dei risultati, la CE suggerisce di utilizzare "il numero dei GAL costituiti nell'ambito di ciascun fondo" come indicatore di realizzazione e il "totale della spesa pubblica per lo SLP" come indicatore finanziario. Potranno inoltre essere utilizzati ulteriori indicatori quali: il "numero dei finanziamenti preparatori" o il "numero dei progetti di cooperazione"**(9)**.

L'approccio alla valutazione dello SLP dovrebbe essere descritto nel piano di valutazione del PO. Tra gli aspetti da indagare vi sarà chiaramente il contributo delle strategie di sviluppo locale,

attuate dai GAL, al raggiungimento degli obiettivi del programma. La Commissione raccomanda altresì di valutare l'efficienza e l'efficacia delle modalità di attuazione dello SLP **(10)**.

È compito dell'AdG, inoltre, intraprendere ulteriori attività di monitoraggio e valutazione, in particolare in fase di preparazione dei Rapporti di esecuzione del 2017 e del 2019.

Per il Fse gli indicatori di risultato comuni di lungo periodo dovrebbero essere raccolti su un campione rappresentativo della documentazione dei partecipanti, per esempio attraverso indagini di osservazione **(11)**.

Incentivi per ricorrere allo strumento

L'approccio allo sviluppo locale partecipativo può essere realizzato attraverso un asse dedicato del Programma operativo oppure come parte di un asse che comprende più priorità d'investimento relative all'Inclusione sociale.

Se lo Stato membro stabilisce di creare un asse prioritario attuato interamente attraverso iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, il tasso massimo di cofinanziamento a livello di asse prioritario è aumentato di 10 punti percentuali.

Note:

(3) L'attuazione dello SLP può essere realizzata attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari. Strumenti finanziari come il microcredito potrebbero inoltre essere messi a disposizione dei potenziali beneficiari quali fonti di finanziamento aggiuntive.

(4) Il regolamento generale stabilisce che è lo Stato membro a definire i criteri per la selezione delle strategie (art. 29.2); tuttavia la scheda di sintesi della Commissione aggiunge, a fianco dello Stato membro, anche l'Autorità di gestione. Questo chiarimento potrebbe significare che il documento che dovrà contenere tali criteri non dovrà essere necessariamente il Contratto di partenariato, che comporterebbe una condivisione dei criteri al livello nazionale, ma il Programma operativo.

(5) Il team è normalmente composto da rappresentanti della/e AdG ed esperti di sviluppo locale.

(6) cfr. allegato 4 alla fiche della CE - Esempi di criteri di selezione delle strategie di sviluppo locale.

(7) Compito introdotto nel compromesso finale dalla Presidenza cipriota (21/07/2012), ribadito nel CAG del 16/10/2012 e confermato nell'Accordo raggiunto in esito al trilogo del 23 maggio 2013 (cfr art. 4 b).

(8) Nel compromesso finale della Presidenza cipriota (21/07/2012) si opera un distinguo tra costi di gestione e di animazione scindendoli in due paragrafi distinti; nei primi vengono annoverati anche i costi; tra i secondi le iniziative per facilitare lo scambio di informazioni tra gli stakeholders, il supporto ai potenziali beneficiari per sviluppare le progettualità e predisporre i formulari di progetto. Tale specificazione è stata recepita nel testo del CAG del 16 /10/2012 e confermata dall'Accordo raggiunto tra PE e Consiglio in esito al trilogo del 23 maggio 2013.

(9) Cfr nota 2

(10) Cfr nota 2

(11) Fonte: Guida CE (Cfr nota 2)

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

SLP - Vantaggi e criticità

Vantaggi:

Maggiore coinvolgimento del territorio in una logica di sforzo comune per lo sviluppo delle potenzialità dello stesso.

Significativi impatti positivi sulla vita delle persone che vivono nelle aree ove è realizzato a fronte di investimenti finanziari relativamente modesti.

Risultati più efficaci realizzati sui territori, rispetto all'approccio tradizionale top-down, grazie ad una migliore conoscenza del territorio da parte degli attori locali e al forte senso di partecipazione e di impegno che consente loro di indirizzare in maniera più mirata risorse e interventi verso le esigenze da affrontare.

Input alla combinazione dei fondi attraverso la spinta progettuale proveniente dal basso, che dovrebbe essere da stimolo per un dialogo effettivo e più efficace tra le diverse anime di una stessa amministrazione.

Generazione - a livello locale - di nuovi modi di pensare e di fare, nuovi mercati, nuovi prodotti/servizi, modalità di lavoro innovative e innovazione sociale.

Agevolazione in termini di cofinanziamento (maggiorato del 10%) se si istituisce un asse prioritario interamente dedicato allo SLP.

Lo SLP può essere una modalità di attuazione di alcune componenti degli Investimenti integrati territoriali (ITI). Parte dell'ITI può essere infatti affidata alle comunità locali. Tale approccio permetterebbe di integrare le due logiche: quella top-down dell'ITI con quella bottom-up dello SLP. **(12)**

Criticità:

Dall'esperienza LEADER risulta che per costruire lo SLP è necessario strutturare un quadro

regolativo piuttosto complesso attraverso l'emanazione di una serie di atti (in Leader: il PSR, l'approvazione bando di selezione dei GAL, le convenzioni di finanziamento, le convenzioni con l'organismo pagatore, eventuali linee guida, ecc.)

A tale complessità amministrativa corrisponde anche una complessità gestionale - anche se i territori dovrebbero in parte essere già "rodati" sulla base dell'esperienza Leader (e dell'esperienza Equal, che era attuato con metodo analogo).

Sarà infatti necessario trovare un punto di equilibrio nell'attuazione, tra profili più o meno leggeri, diversificati a seconda degli incarichi attribuiti ai GAL (In Leader ogni Regione ha trovato una sua modalità).

Questo si riflette anche nella ricerca di un equilibrio a livello di dimensione territoriale, che dovrà essere sufficientemente grande per poter conseguire dei risultati, ma non dispersiva.

I GAL (e aggregati simili) esistenti e quelli da creare potrebbero comunque necessitare di tempo per specializzarsi in funzioni complesse, in specie se connessi a nuovi OT diversi da quelli tipici dell'agricoltura.

Note:

(12) Ad esempio gli SM/AdG potrebbero valutare l'ipotesi di incoraggiare l'inserimento dello SLP quale componente delle strategie urbane realizzate attraverso ITI.

Voci di glossario collegate

PSR

Piani di sviluppo rurale è un documento di programmazione redatto dalle Regioni, esso costituisce il principale strumento di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e dello sviluppo rurale.

Leader

Il termine "LEADER" descrive uno specifico approccio di sviluppo locale per le zone rurali e deriva dall'acronimo francese di "Liaison Entre Actions pour le Development de l'Economie Rurale". L'approccio LEADER implica una metodologia di sviluppo locale basata su una serie di componenti imprescindibili quali il partenariato, lo sviluppo territoriale "ascendente", l'approccio locale, l'innovazione, la messa in rete e la cooperazione. L'approccio LEADER viene attuato attraverso partenariati locali cui aderiscono organizzazioni del settore pubblico, privato e della società civile. Un partenariato LEADER è anche noto come Gruppo di azione locale (GAL).

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

SLP - Riferimenti normativi

Proposta di Regolamento Generale COM(2011) 615:
- articoli 28-31 (Capo II: sviluppo locale di tipo partecipativo);
- articolo 2 (definizioni);
- articolo 14 (Accordo di partenariato);
- articolo 110 (determinazione dei tassi di cofinanziamento).

Proposta di Regolamento Fse COM(2011) 607:
- articolo 12 (disposizioni particolari concernenti il trattamento delle specificità territoriali).

Ai fini del presente lavoro sono stati presi in considerazione anche i seguenti documenti della Commissione europea:
- Documento di lavoro CE – SWD(2012) 61 def. Elementi per il QSC 2014-2020;
- una scheda di sintesi del SLP pubblicata sul portale della stessa Commissione;
- due materiali illustrativi (slide) della CE presentati al Gruppo Azioni Strutturali presso il Consiglio per istruire la discussione sui Regolamenti;
- Una guida comune delle DG AGRI, EMPL, MARE e REGIO sullo Sviluppo locale partecipativo nei Fondi strutturali e d'investimento (*Common guidance of the European Commission's directorates-general AGRI, EMPLm MARE and REGIO on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds*).

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

Obiettivo degli Investimenti territoriali integrati (ITI)

Poiché i fondi del QSC devono rispondere ad una pluralità di esigenze di sviluppo a livello sub regionale e locale, che richiedono un approccio integrato nella definizione ed attuazione di una strategia di sviluppo del territorio, per facilitare la realizzazione di interventi che affrontino più dimensioni di un problema o dello sviluppo la CE propone lo strumento dell'Intervento territoriale integrato.

Obiettivo dell'ITI è promuovere un approccio integrato alla pianificazione delle strategie di sviluppo urbano o delle altre strategie o patti di sviluppo territoriale anche allo scopo di potenziare il ruolo dei territori all'interno del contesto della politica di coesione.

Il presupposto di fondo è che il successo nello sviluppo territoriale possa essere più efficacemente raggiunto attraverso un approccio integrato alle diverse dimensioni della vita; misure relative al rinnovamento fisico dovrebbero conseguentemente essere combinate con misure volte a promuovere l'educazione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente al fine di massimizzarne gli impatti.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Descrizione e campo di applicazione

L'investimento territoriale integrato (ITI) è un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione ed attuazione integrato.

I finanziamenti dei diversi assi prioritari e programmi possono essere raggruppati in una strategia d'investimento integrata per un determinato territorio o area, la quale può assumere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo urbano, ma anche di una cooperazione intercomunale in territori specifici.

L'ITI si prospetta come uno strumento per sostenere azioni integrate in quanto offre la possibilità di combinare finanziamenti legati a diversi obiettivi tematici e risorse provenienti da più assi prioritari dello stesso programma o di diversi programmi operativi finanziati dal Fesr e dal Fse. L'accordo generale parziale del 16 ottobre 2012, confermato dall'intesa raggiunta tra le tre istituzioni (PE, CE e Consiglio) nel trilogo del 23 maggio, ha esteso la possibilità di integrare il supporto finanziario a tale strumento anche per i fondi Feasr e Feamp.

Si tratta in ogni caso di una modalità opzionale per l'attuazione di strategie territoriali integrate; come emerge dal testo di compromesso finale della Presidenza cipriota, approvato dal CAG, che ha emendato la proposta iniziale della Commissione sostituendo la dicitura "shall" con "may be" allo scopo di renderne meno vincolante l'utilizzo.

Come si evince dal combinato disposto degli articoli 99 della proposta di Reg. generale e 12 del Reg. Fse, per il Fondo sociale la realizzazione di un ITI rende necessaria l'integrazione di più fonti finanziarie (Fse e Fesr), che può essere attuata attraverso la combinazione di risorse provenienti da due PO distinti o da più assi dello stesso PO plurifondo.

Per il Fesr la realizzazione dell'ITI può avvenire, invece, anche attraverso l'integrazione dei finanziamenti provenienti da più assi prioritari dello stesso PO monofondo.

L'ITI rappresenta in concreto una modalità operativa specifica per collegare tra loro le azioni previste per la realizzazione di una strategia di sviluppo territoriale e ottimizzarne il risultato finale verso un unico obiettivo.

Due gli elementi centrali che lo caratterizzano:

- l'integrazione progettuale, caratteristica di tutta l'attività cofinanziata dai fondi strutturali, il cui valore aggiunto sono le sinergie prodotte da un'attuazione coordinata delle iniziative;
- il riferimento territoriale come destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti.

Voci di glossario collegate

FEASR

Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) mira a rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'Unione e a semplificarne l'attuazione. Migliora in particolare la gestione e il controllo della nuova politica di sviluppo rurale.

Documenti Allegati

esempio-di-ITI

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Procedura ed elementi costitutivi

Il primo passo è l'individuazione da parte dello Stato membro, nell'ambito dell'Accordo di partenariato, delle modalità volte a garantire un approccio integrato all'impiego dei fondi del QSC per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca e delle zone con caratteristiche territoriali particolari; segnatamente delle modalità di applicazione degli articoli 28, 29 e 99 corredate, se del caso, di un elenco delle città che partecipano alla piattaforma per lo sviluppo urbano **(16)**.

Con specifico riferimento all'ITI si dovrà fornire una panoramica della tipologia di territori ove si prevede di utilizzare lo strumento, con l'identificazione delle fonti finanziarie che saranno utilizzate, e dare evidenza delle modalità attuative che saranno messe in atto per la realizzazione delle strategie integrate territoriali, ivi compresi i meccanismi di coordinamento tra i fondi e tra le AdG e le modalità di delega dei compiti di gestione ed attuazione dell'ITI.

Successivamente all'interno di ciascun programma operativo interessato lo Stato membro/AdG, che intenda avvalersi di tale modalità attuativa, dovrà identificare gli investimenti territoriali integrati che prevede di realizzare, individuare le aree o tipi di aree ove gli ITI saranno realizzati (se già noto) o, nel caso in cui queste saranno determinate successivamente tramite procedure competitive dovrà fornire precisazioni in merito a come e quando le aree coperte dall'ITI saranno decise, stabilire per ciascun asse prioritario la dotazione finanziaria destinata a ciascun ITI **(17)** e descrivere le modalità per la gestione e l'attuazione dell' ITI, tra cui il coordinamento tra le autorità di gestione dei programmi operativi che contribuiscono finanziariamente alla sua realizzazione **(18)**.

La lettura del dettato normativo, unitamente a quanto tratteggiato dei *drafts templates* della Commissione per la predisposizione dell'Accordo di partenariato e dei PO, sembrerebbe lasciar intuire che le informazioni da fornire alla Commissione dovrebbero attestarsi su un diverso livello di dettaglio nei differenti stadi della programmazione.

In altri termini, una interpretazione non troppo stringente del Regolamento generale potrebbe

condurre ad ipotizzare la seguente soluzione:

- esplicitare nell'Accordo di partenariato l'intenzione dello SM di avvalersi dell'ITI quale possibile strumento operativo per lo sviluppo di politiche territoriali integrate, individuando le principali sfide da affrontare, gli elementi salienti della strategia, gli strumenti finanziari e i meccanismi di coordinamento che saranno messi in atto, rinviando ai programmi operativi la definizione degli aspetti più specifici;

- individuare all'interno dei programmi l'ambito territoriale e/o tematico in cui si intende realizzare un ITI e eventualmente fornire una descrizione degli orientamenti generali e dei dati relativi all'insieme degli ITI (tipologia e caratteristiche degli investimenti, assi coinvolti, entità delle risorse per asse di intervento).

Note:

(16) Cfr articolo 14 "Contenuto del Contratto di partenariato" della proposta di Regolamento generale.

(17) Le proposte emendative della Presidenza cipriota, approvate nell'ultimo testo di compromesso del luglio 2012, miravano ad eliminare tale previsione al fine di aumentare la flessibilità di utilizzo dello strumento. L'accordo generale del CAG (16/10/2012) ha tuttavia ripristinato la disposizione di fissare nei PO la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario destinato ad ogni ITI.

(18) Cfr articolo 99, comma 2 "Investimenti Territoriali Integrati" della proposta di Regolamento generale.

Voci di glossario collegate

Accordo di partenariato

L'Accordo di Partenariato è un documento, predisposto da ogni Stato membro ed approvato dalla Commissione, che "definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". La Decisione di esecuzione della Commissione europea che approva determinati elementi dell'Accordo di Partenariato con l'Italia è del 29 ottobre 2014.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Gestione, attuazione, sorveglianza e controllo

L'ITI può essere gestito ed attuato direttamente dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione oppure attraverso organismi intermedi da questi designati, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative.**(19)**

Lo Stato membro può scegliere, ad esempio, di predisporre un programma nazionale plurifondo o più programmi monofondo (Fse, Fesr) ed attuare il/i PO attraverso ITI stabiliti a livello regionale.

Poiché la realizzazione di Investimenti integrati implica che l'attuazione degli assi coinvolti debba avvenire in maniera congiunta, l'AdG può delegare l'attuazione delle parti dei diversi assi prioritari che concorrono alla realizzazione dell'ITI ad un solo organismo (ad esempio un'autorità locale) allo scopo di assicurare che gli investimenti siano intrapresi in maniera complementare. Tale approccio è anzi raccomandato dalla Commissione, ove possibile, allo scopo di preservare il carattere integrato dello strumento.

Considerato, peraltro, che all'interno dell'ITI possono confluire risorse provenienti da diversi programmi operativi, la cui responsabilità fa capo a differenti AdG, al fine di rendere più agevole l'attuazione sarebbe auspicabile che eventuali deleghe di funzioni attuative da parte delle AdG agli organismi intermedi avvenissero con la medesima estensione e che fossero previste, per questi ultimi, analoghe modalità di reportistica.**(20)**

Un ITI può prevedere l'utilizzo di sovvenzioni non rimborsabili, assistenza rimborsabile e strumenti finanziari. All'interno dello stesso, inoltre, alcune componenti possono essere implementate attraverso la modalità dello sviluppo locale partecipativo, combinando i due approcci.

In merito alla procedura di selezione degli OI non sembra allo stato esservi alcuna indicazione a riguardo da parte della Commissione, dal momento che tale aspetto non risulta affrontato nei

Regolamenti né è stato oggetto di precisazioni/chiarimenti nelle presentazioni power point della CE sul tema.

Nella sua fiche del 23 febbraio **(21)** la CE si limita a puntualizzare che gli organismi intermedi non sono soggetti alla procedura di designazione formale prevista per le autorità di gestione e di certificazione **(22)**; spetta tuttavia allo SM - prosegue la Commissione- determinare un'appropriata procedura per la loro designazione.

Appare dunque evidente che la CE abbia inteso lasciare ampia discrezionalità agli SM/AdG nella scelta della procedura più adeguata sulla base di quelle attualmente in uso. Le modalità e il grado di delega della gestione agli OI possono conseguentemente variare secondo le disposizioni istituzionali di ciascuno Stato membro.

Sotto il profilo della sorveglianza l'AdG/SM dovrà garantire che il sistema di monitoraggio del Programma operativo sia dotato delle funzionalità necessarie a consentire l'individuazione all'interno degli assi prioritari degli interventi e delle realizzazioni che contribuiscono ad un ITI. **(23)**

Le modalità di sorveglianza e reportistica, stabilite nell'ambito dell'ITI, devono in ogni caso consentire di monitorare i dati per programma, per asse prioritario (così come per fondo e per categoria di regione ove opportuno) e per priorità UE nel caso del Feasr e del Femp al fine di consentire una valutazione dei progressi realizzati verso gli obiettivi del Programma e della Strategia Europa 2020.

Per consentire, poi, una valutazione in termini di efficacia dello strumento è importante che uno o più indicatori utilizzati per l'ITI si riferiscano agli obiettivi della strategia di sviluppo integrato territoriale che l'ITI realizza **(24)**.

Per quanto attiene ai controlli, troveranno applicazione le norme previste per i fondi strutturali e di investimento. In ottemperanza al principio fissato a livello regolamentare, al fine di garantire controlli proporzionati per gli ITI sarebbe opportuno che gli organismi nazionali e regionali incaricati dell'esercizio delle funzioni di controllo sugli ITI condividessero delle modalità per organizzare controlli e audit congiunti (eseguiti nello stesso momento) o tramite le quali possono contare ognuno sul lavoro dell'altro, evitando controlli multipli.

Per i programmi della politica di coesione dovranno altresì essere definite piste di controllo che consentano di distinguere e dichiarare per ciascun asse prioritario le spese che contribuiscono all'ITI **(25)**.

Dalla lettura dei Regolamenti si evince che nessun ruolo sembrerebbe rivestire la CE nel processo di identificazione ed attuazione dell'ITI, salvo nella fase di approvazione dei documenti di programmazione laddove potrà verificare: l'indicazione nell'ambito dell'Accordo delle modalità con le quali lo SM intende garantire l'approccio integrato allo sviluppo territoriale e delle sfide che si intendono affrontare e all'interno dei PO l'identificazione da parte dell'AdG delle aree ove saranno realizzati gli ITI delle risorse destinate a ciascuno di essi e delle modalità di gestione ed attuazione degli stessi.

Note:

(19) Cfr articolo 99, comma 3 della proposta di Regolamento generale.

(20) Cfr nota 8.

(21) Cfr nota 8.

(22) Cfr art. 113 bis RDC introdotto dal testo di compromesso della Presidenza danese e confermato nella proposta della Presidenza irlandese approvata dal Coreper il 26 giugno 2013.

(23) Cfr articolo 99, comma 4 della proposta di Regolamento generale **.**

(24) Cfr nota 8.

(25) Cfr nota 8.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Differenze rispetto allo Sviluppo locale di tipo partecipativo e affinità con i progetti integrati territoriali (PIT)

- Le azioni di sviluppo locale di tipo partecipativo possono essere finanziate attraverso le risorse di un unico fondo e nell'ambito di un unico obiettivo tematico con una priorità d'investimento dedicata. Gli Investimenti territoriali integrati richiedono necessariamente il contributo finanziario di più assi/priorità d'investimento e generalmente di più fondi **(26)**.

- A differenza dello sviluppo locale partecipativo caratterizzato da un approccio *bottom-up*, in cui la spinta progettuale proviene dal territorio attraverso l'azione di animazione svolta dai GAL, negli Investimenti territoriali integrati l'approccio è di tipo *top-down*. È in effetti l'AdG/SM che, sulla base di una previa analisi delle esigenze di sviluppo di un territorio, definisce una strategia di sviluppo locale/urbano o sottoscrive un Patto territoriale, la cui attuazione richiede la realizzazione di interventi integrati per affrontare problemi di natura economica, sociale o ambientale.

- L'ITI può essere attuato da un solo ente locale - ad esempio una città - a cui l'AdG ha delegato i compiti di gestione e di esecuzione. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo deve essere invece necessariamente attuato dalla comunità locale attraverso la costituzione di partenariati tra pubblico e privato; non può quindi essere attuato dai soli Comuni. Inoltre gli Investimenti integrati territoriali non richiedono alcun coinvolgimento delle comunità locali né nella fase di definizione della strategia di sviluppo territoriale né in quella di gestione ed attuazione dello strumento.

- Lo sviluppo locale partecipativo è una possibile modalità di attuazione di alcune componenti dell'ITI. Parte dell'ITI può essere infatti affidata alle comunità locali.

Gli investimenti integrati territoriali sembrano presentare taluni elementi di affinità con una

modalità attuativa sperimentata dalle Regioni del Mezzogiorno nella programmazione 2000-2006: i progetti integrati territoriali (PIT).

Come i PIT anche gli ITI sono costituiti da un insieme di azioni che attraversano diversi settori, ma puntano a un obiettivo comune di sviluppo del territorio e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente. Al pari dei PIT devono inoltre inserirsi all'interno di una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale con l'obiettivo di elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi condivisi.

L'ITI si presenta al tempo stesso come uno strumento più flessibile dei PIT dal punto di vista dell'architettura della programmazione. Mentre i PIT, sebbene non fossero un'articolazione aggiuntiva rispetto agli assi e alle misure contenuti nei PO e nei CdP, dovevano essere comunque inseriti come documenti programmatici nei POR e nei Complementi di programmazione, non si riscontra una simile previsione per gli ITI, rispetto ai quali la proposta di regolamento generale (articolo 99 comma 2) si limita a sancire che "i PO devono individuare gli ITI previsti e stabilire la dotazione finanziaria indicativa di ogni asse destinata a ciascuno di essi".

Note:

(26) Nell'esempio della CE si riscontra un'integrazione di politiche che contribuiscono allo sviluppo di una città (miglioramento dei servizi digitali nel campo dell'istruzione/formazione, della sanità ecc., rafforzamento della competitività delle imprese, iniziative per migliorare la qualità dell'ambiente e favorire la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, sostegno all'apprendimento attraverso dotazioni infrastrutturali per le scuole e garantendo pari opportunità di accesso ad un'istruzione di qualità) a cui corrisponde un'integrazione di Fonti di finanziamento Fse e Fesr.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Vantaggi e svantaggi

Vantaggi

- L'ITI rappresenta un'opportunità - non un vincolo - per le AdG Fse e Fesr di realizzare iniziative di sviluppo territoriale integrate, in quanto il ricorso a tale strumento è facoltativo per i fondi Fse e Fesr.

- Tale modalità operativa presenta il vantaggio di consentire un approccio integrato ai problemi del territorio e di permettere la realizzazione di strategie/iniziative realmente coordinate che coinvolgano più settori ed attori anziché interventi isolati.

- L'integrazione di diversi strumenti finanziari consente di aggregare investimenti infrastrutturali ed iniziative per le risorse umane attorno ad un unico obiettivo di sviluppo tarato sulle potenzialità di crescita e sulle esigenze espresse dal territorio. La delega della gestione ed attuazione agli enti locali può rendere le politiche maggiormente rispondenti ai bisogni emergenti dai territori e più aderenti alle potenzialità di sviluppo da questi espresse.

- La presenza di un sistema di attuazione unitario potrebbe semplificare la gestione consentendo il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti ed eventualmente contribuire a superare l'incertezza nella quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi che impostazioni programmatiche differenti tra loro produrrebbero.

- La programmazione per temi, che contraddistingue l'ITI, responsabilizza maggiormente e offre più opportunità al territorio che avrà la possibilità di attuare strategie completamente integrate, che combinano le risorse di diversi assi prioritari e di differenti programmi operativi.

- L'ITI rappresenta l'approccio più funzionale, che consente interventi su una scala appropriata. Un ITI è in grado di coprire diversi tipi di aree, quali definiti dagli Stati membri, permettendo il finanziamento di azioni integrate che, ad esempio nelle aree urbane, vanno dal livello di quartiere o di distretto per aree funzionali come ad esempio città-regioni o aree metropolitane, tra cui le zone rurali limitrofe.

Criticità

- La necessità di identificare fin dalla fase di programmazione (all'interno dei PO) gli ITI che si intendono realizzare rende lo strumento poco flessibile, lasciando un limitato margine di iniziativa nell' individuazione di altri ambiti tematici e territoriali nei quali, alla luce di eventuali mutati scenari socio-economici, potrebbe essere opportuno realizzare investimenti integrati. **(27)**

- L'obbligo di prevedere nei PO la dotazione finanziaria di ciascun asse da destinare ad ogni ITI implica il rischio di vincolare significativi ammontari di risorse verso il perseguimento di priorità che in fase di attuazione potrebbero risultare non più pertinenti in virtù di mutate esigenze dei contesti locali.

- Il vincolo di dover implementare i sistemi di sorveglianza dei PO, dotandoli di funzionalità che consentano un monitoraggio specifico per ogni asse degli interventi e delle risorse destinati agli ITI, potrebbe comportare oneri aggiuntivi per le amministrazioni.

Note:

(27) Sebbene nell'ultimo testo di compromesso della Presidenza irlandese [Permanent Representatives Committee (part 2) [COM(2011) 610 final/2, COM(2011) 611 final/2, COM(2011) 612 final, COM(2011) 614 final, COM(2012) 496 final]; Nr doc. 17666/2012 del 28/01/2013] sia stato proposto che nei PO (art. 87) venga semplicemente descritto l'approccio all'uso dell' ITI, nel draft template per la predisposizione dei PO si richiede espressamente che nei programmi vengano identificati in maniera puntuale gli ITI che si intendono realizzare.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

ITI - Riferimenti normativi e fonti di approfondimento

Il richiamo all'ITI quale modalità di attuazione della programmazione integrata si ritrova a partire dalla proposta di Regolamento generale dei fondi del QSC, laddove già nei consideranda si evidenzia come l'azione dei fondi dovrebbe essere realizzata sotto forma di ITI qualora una strategia di sviluppo urbano o territoriale richieda un approccio integrato. Altri riferimenti a tale modalità operativa sono presenti nell'articolato dello stesso Regolamento generale **(13)** e nei due Regolamenti specifici per fondo **(14)** (Fse e Fesr), segnatamente:

- articolo 99 del Regolamento generale (Investimenti territoriali integrati)
- articolo 12 del Regolamento Fse (disposizioni particolari concernenti il trattamento delle specificità territoriali)
- articolo 7 del Regolamento Fesr (Sviluppo urbano sostenibile)

Per l'elaborazione della scheda sono state altresì prese in considerazione altre fonti informative di livello comunitario, quali presentazioni power point proposte dalla CE al Gruppo Azioni Strutturali, una fiche della Commissione **(15)** che fornisce primi orientamenti sugli Investimenti integrati territoriali e una brochure esplicativa sullo Sviluppo Urbano sostenibile, che sono state spesso di ausilio nel chiarire o corredare di elementi di dettaglio le disposizioni contenute nel quadro normativo.

Note:

(13) Cfr: proposta di Regolamento generale COM(2011) 615.

(14) Cfr proposta di Regolamento Fse COM(2011) 607; proposta di Regolamento Fesr COM(2011) 614.

(15) Cfr draft guidance fiche - Integrated territorial investment (ITI) - version 27/02/2013.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

Obiettivo del Joint Action Plan (JAP), descrizione e campo di applicazione

L'obiettivo del JAP è quello di indirizzare la Politica di Coesione sempre più verso i risultati semplificando la gestione e rafforzando l'integrazione tra fondi.

Questo strumento operativo, finalizzato a raggiungere gli obiettivi specifici concordati tra lo Stato membro e la Commissione, favorisce una gestione più orientata alle realizzazioni (*outputs*) ed ai risultati (*results*) che agli input (ad es. livello di spesa), subordina il rimborso al raggiungimento di realizzazioni/risultati e garantisce una significativa riduzione degli oneri a carico dei beneficiari coinvolti nonché dei controlli a tutti i livelli.

Il piano d'azione comune è un nuovo tipo di operazione attuata sulla base di un approccio basato sui risultati. Si tratta infatti di un intervento definito e gestito in relazione ai risultati che produrrà, rappresentando pertanto un concreto esempio di applicazione e gestione del sistema di semplificazione dei costi.

Essenziale per il JAP è una logica di intervento che porti all'individuazione di un insieme coordinato di progetti e di ipotesi "necessari e sufficienti" per raggiungere i risultati attesi.

Il piano, che è opzionale, comprende un progetto o un gruppo di progetti **(28)** (non è "un grande progetto") realizzati sotto la responsabilità di un solo beneficiario. Il piano di azione comune è considerato come una operazione **(29)** attuata da un beneficiario che deve essere un organismo di diritto pubblico; non è esclusa la partecipazione di altri enti per l'attuazione del JAP, tuttavia, nei confronti dell'Autorità di gestione e della Commissione rimarrà responsabile per la gestione del JAP un unico organismo (il beneficiario).

La capacità del beneficiario dovrà essere dimostrata in termini di:

- competenza ed esperienza nel settore oggetto del JAP;
- competenza nella gestione amministrativa e finanziaria, compresa la capacità di gestione

degli appalti pubblici dei fondi Ue.

Il piano d'azione comune può essere realizzato nell'ambito di uno o più programmi operativi.

Il JAP, che deve contribuire al conseguimento di specifici obiettivi concordati e previsti dai PO, può coprire anche più di un asse prioritario e, come anticipato può essere finanziato contemporaneamente dal Fse e dal Fesr, costituendo così un utile strumento per l'integrazione tra i fondi.

I settori in cui può essere applicato non sono definiti e potrebbero quindi andare dall'assistenza tecnica alle misure relative al capitale umano. Sono quindi possibili tutte le tipologie di progetti, sebbene il JAP non possa essere utilizzato per finanziare le infrastrutture (sono consentite però le attrezzature).

La spesa pubblica destinata a un piano d'azione comune è pari ad almeno 10.000.000 euro o, se inferiore, al 20% del sostegno pubblico al programma operativo o ai programmi operativi coinvolti.

Allo scopo di intraprendere progetti pilota è possibile una riduzione a 5.000.000 della soglia minima di spesa pubblica da destinare al supporto di un JAP.

Non è prevista nessuna soglia minima in caso di YEI.

Note:

(28) *Un progetto*: se lo SM concepisce un JAP consistente in un unico progetto, occorre verificare che l'utilizzo del piano, soprattutto se è attuato tramite gli appalti pubblici, sia realmente rilevante e non crei ulteriori oneri amministrativi senza un reale aggiunto valore.
Un gruppo di progetti: se lo SM concepisce un JAP che comprende diversi progetti, il beneficiario non è tenuto (o non dovrebbe) a realizzare ogni progetto da solo. In tal caso, il JAP riunisce i principali attori, sotto l'unica responsabilità del beneficiario, in un'area geografica o settore.

(29) In quanto operazione è sottoposta alle stesse regole previste per le altre operazioni (eccetto deroghe). Queste informazioni non rientrano nel modello di domanda del JAP, ma dovrebbero essere presentate al livello di PO.

Voci di glossario collegate

Youth Employment Initiative - YEI / IOG

L'iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI) è una dotazione di 6 miliardi di euro a livello europeo, decisa nell'ambito dell'accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, adottato dal Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013. "L'iniziativa è rivolta ai giovani con meno di 25 anni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione, residenti in regioni ammissibili, inattivi o disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata, registrati o meno nelle liste dei disoccupati alla ricerca di un'occupazione. Su base volontaria gli Stati membri possono decidere di ampliare il gruppo obiettivo al fine di includere i giovani con meno di 30 anni". È realizzata nelle Regioni dell'Unione che nel 2012 hanno registrato un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. "L'Iniziativa è integrata nella programmazione del FSE".
L'attuazione dell'iniziativa ha beneficiato di una anticipazione sul bilancio comunitario rispetto al resto della programmazione dei Fondi, pertanto sarà concentrata nel biennio 2014-2015; in Italia è

attuata attraverso un Programma operativo nazionale a titolarità del Ministero del lavoro (con una dotazione pari a circa 1.400.0000 euro) del quale le Regioni sono organismi intermedi; il PON intende affrontare le sfide poste dalla Raccomandazione del Consiglio sulla Garanzia Giovani.

Documenti Allegati

Esempio-Jap

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

JAP - Procedure ed elementi costitutivi

Il JAP è proposto dallo Stato membro o da un'Autorità di gestione oppure da qualsiasi organismo di diritto pubblico al momento della presentazione del PO o, successivamente, utilizzando il sistema informativo della Commissione europea SFC2014.

Il modello **(30)** per la presentazione del piano d'azione comune sarà adottato dalla Commissione europea con un atto di esecuzione e dovrebbe assumere la forma dell' allegato alla fiche 15.

Il piano dovrà contenere i seguenti elementi principali:

- un'analisi dei bisogni e degli obiettivi di sviluppo che giustifichino l'utilizzo/ il ricorso al piano;
- il quadro logico che descrive le relazioni tra obiettivi generali e specifici del JAP, le tappe fondamentali e i valori obiettivo per le realizzazioni e i risultati, i progetti o i tipi di progetto;
- gli indicatori comuni e specifici, se del caso, utilizzati per monitorare le realizzazioni e i risultati in base alla priorità di investimento;
- informazioni sulla copertura geografica e i target groups;
- il periodo di attuazione previsto;
- un'analisi degli effetti del JAP sulla promozione della parità tra uomini e donne e la prevenzione della discriminazione;
- un'analisi degli effetti del JAP sulla promozione dello sviluppo sostenibile, se del caso;
- le disposizioni di attuazione (competenze del beneficiario, modalità di gestione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione, disposizioni in materia di informazione e pubblicità);
- le disposizioni finanziarie (costi da sostenere per il raggiungimento di tappe fondamentali e obiettivi, calendario dei pagamenti, piano di finanziamento per PO ed asse e spesa complessiva ammissibile).

La Commissione prenderà una decisione (positiva o negativa) in merito al JAP entro 4 mesi dalla data di presentazione (2 mesi per le osservazioni). Allo scopo di accertare se il sostegno dei fondi sia giustificato, la CE procederà ad una valutazione del Piano tenendo in considerazione i seguenti elementi :

- beneficiario;
- obiettivi;
- costi per conseguire le tappe fondamentali, le realizzazioni e i risultati (inclusi gli indicatori e le loro definizioni);
- piano di finanziamento per PO e per asse prioritario;
- periodo di esecuzione;
- se pertinente, copertura geografica e target groups.

Entro due mesi dalla presentazione del piano, la Commissione può richiedere informazioni supplementari.

Qualora le osservazioni siano state debitamente recepite la Commissione adotta una decisione, attraverso un atto delegato, che approva il piano d'azione entro quattro mesi dalla presentazione della proposta.

Analogamente la Commissione, nel caso in cui rifiuti - attraverso un atto di esecuzione- di fornire il supporto dei fondi ad un JAP, dovrà comunicare le proprie ragioni agli Stati membri entro il termine di cui sopra (4 mesi dalla presentazione della proposta).

Il calcolo dei termini parte dalla data in cui lo SM o l'AdG trasmette il JAP tramite la piattaforma elettronica.

All'inizio del periodo di programmazione 2014-2020 sarà possibile l'attuazione di progetti pilota del JAP. All'interno di un progetto pilota dovrebebro essere sperimentate la realizzazione di nuovi metodi o idee o la fattibilità di specifici approcci. Lo Stato membro dovrà indicare nella domanda di approvazione del Piano le motivazioni per cui ritiene che il JAP costituisca un progetto pilota.

Il regolamento non prevede una durata minima o massima per i piani d'azione comuni, ma deve essere rispettato il periodo di ammissibilità del programma; è pertanto consigliabile che il JAP duri per un periodo più breve della durata di un PO.

Lo Stato membro o l'autorità di gestione istituisce un comitato direttivo del piano d'azione comune per verificare i progressi e gli aspetti che incidono sulla sua efficace esecuzione. L'AdG dovrà informare il comitato di sorveglianza pertinente circa i risultati dei lavori del comitato direttivo e in merito ai progressi nell'attuazione del JAP.

Se necessario il comitato procede a esaminare e approvare le eventuali proposte di modifica del Piano, che si rendono necessarie per tener conto di questioni relative alla sua esecuzione.

Le richieste di modifica, debitamente motivate, saranno presentate alla Commissione che adotta una decisione, tramite un atto di esecuzione, entro tre mesi dalla presentazione ufficiale.

La gestione finanziaria

La gestione finanziaria, come anticipato, si basa esclusivamente sulle tappe fondamentali, sulle realizzazioni e sui risultati stabiliti in comune e definiti nella decisione della Commissione con cui adotta il piano d'azione comune.

Quando si fa ricorso al JAP, lo Stato membro applicherà le proprie usuali regole di finanziamento per rimborsare i progetti. Tali norme non saranno oggetto d'esame durante gli

audit di un JAP, né da parte della Commissione né da parte delle Autorità di Audit, i cui controlli saranno invece esclusivamente finalizzati a verificare il rispetto delle condizioni di pagamento definite nella decisione.

Le attività di audit possono anche riguardare l'ambito degli appalti pubblici, ma solo per verificare l'applicazione dei principi.

I pagamenti al beneficiario, che si basano su tabelle standard di costi unitari o somme forfettarie (senza limiti di soglia) applicabili a tutti i tipi di progetto (compreso il settore degli appalti pubblici) saranno dunque modulati in relazione al risultato finale. Dal momento che la gestione e il controllo si basano esclusivamente sui dati di realizzazione e risultato è necessario che ciascuno SM/AdG si doti di un sistema di monitoraggio affidabile per raccogliere e archiviare i dati; eventuali "debolezze" del sistema, come ad esempio dati mancanti o interpretazioni divergenti di un indicatore, potrebbero portare a rettifiche finanziarie. È dunque fondamentale giungere il prima possibile ad una descrizione chiara e una interpretazione condivisa degli indicatori (nel modello della CE per la presentazione del JAP è contenuta una scheda specifica per la descrizione dettagliata degli indicatori da utilizzare per rimborsare le realizzazioni e i risultati).

Le spese relative al JAP saranno incluse nelle domande di pagamento, come per tutte le altre operazioni. Ciò implica che gli anticipi erogati dall'autorità di gestione al beneficiario non debbano essere dichiarati alla Commissione. Le somme non pagate nell'ambito del JAP per mancato raggiungimento degli obiettivi concordati, non vengono "persi". Il finanziamento rimane a disposizione per altre operazioni nell'ambito del programma operativo interessato.

Note:

(30) Struttura del modello: A. Caratteristiche generali (in questa sezione si giustifica un eventuale progetto pilota), B. Dettagli del contatto dell' autorità responsabile, C. Analisi di necessità e obiettivi, D. Quadro del JAP, E. Target Groups e copertura geografica, F. Periodo di attuazione previsto, G. Analisi dei risultati attesi, I. Disposizioni di attuazione del JAP, I.2 Modalità di indirizzo del JAP, I.3 Modalità di monitoraggio e valutazione, I.4 Disposizioni per garantire la diffusione e la comunicazione del Piano, J. Disposizioni finanziarie (draft del 28/06/2013)

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

Un esempio di JAP: l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro

- obiettivo/ target di questo piano d'azione comune è l'integrazione di 10.000 giovani disoccupati nelle imprese
- il piano avrà una durata di 3 anni e supporterà diversi tipi di azioni coordinate che produrranno realizzazioni e risultati
- Il JAP riguarderà le seguenti tipologie di azioni:
  - selezione di 15.000 giovani disoccupati e definizione dei percorsi di inserimento lavorativo. Il JAP verrebbe rimborsato al costo di 200 euro per persona/percorso;
  - formazione per le competenze di base per 10.000 persone. Rimborso JAP: 2.000 euro per persona;
  - formazione professionale per 13.500 persone. Rimborso JAP: 2.500 per persona + 500 euro per persona in caso di rilascio di una qualifica;
  - un progetto per sostenere una rete tra i datori di lavoro, enti di formazione e centri per l'impiego. Rimborso JAP con importo forfettario di 200.000 euro per anno se la rete è attiva;
  - accompagnamento all'inserimento lavorativo, rimborsato sulla base del numero di giovani disoccupati che sono al lavoro da più di sei mesi. Rimborso JAP: 555 euro per persona finalizzato ad impiegare 10.000 persone.

- si stabiliranno nel piano le tappe fondamentali per i pagamenti intermedi (ad esempio:1° pagamento della CE alla realizzazione di 5.000 percorsi; 2° a 10.000 percorsi)
- il pagamento finale sarà effettuato sulla base dell'esatto numero di percorsi realizzati (output) nel periodo previsto
- risultati considerati raggiunti se il numero di giovani al lavoro dopo 6 mesi dall'inserimento lavorativo non è inferiore a quello concordato nel Piano

Il budget massimo per l'esempio considerato sarebbe pari a 54,6 milioni di euro, pagato in base alle realizzazioni e i risultati raggiunti.

La gestione finanziaria si baserà esclusivamente su realizzazioni e risultati e sarà giustificata sulla base di importi forfettari, tabelle standard di costi unitari e numero delle persone che

parteciperanno alle diverse azioni.

Questi elementi finanziari saranno preventivamente approvati dalla Commissione con la decisione sul piano.

Note:

I dati riportati nel testo sono stati ripresi dalla scheda di sintesi della CE sulle semplificazioni e dal documento del Mlps (slide).

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

JAP - Vantaggi e criticità

Vantaggi:

- La gestione degli interventi potrebbe essere più efficacemente orientata ai risultati e più flessibile rispetto ad un' attuazione "tradizionale" del Programma operativo (si pensi ad esempio alla scelta del campo di applicazione, al periodo di tempo per l'attuazione e alla possibilità di negoziarlo più tardi).

- Il JAP è uno strumento operativo che può consentire l'attuazione di un approccio plurifondo, prevedendo la realizzazione dei progetti nell'ambito di uno o più programmi operativi.

- Prevedendo modalità semplificate in relazione ai pagamenti e ai controlli, saranno ridotti gli oneri amministrativi e gli errori relativi all'ammissibilità delle spese.

- I notevoli risparmi nei costi di gestione e di controllo consentono ai beneficiari di concentrarsi sul conseguimento di risultati e di rispettare le priorità e gli obiettivi predefiniti. Inoltre l'utilizzo di tabelle standard e somme forfettarie (queste ultime senza limiti di soglia) è esteso anche nel settore degli appalti pubblici.

Criticità:

- Si evidenzia un carico di lavoro aggiuntivo per gli Stati membri/Autorità di gestione (effettuare un'analisi dei bisogni, scegliere opportunamente le tipologie di progetti per raggiungere l'obiettivo, definire gli obiettivi, gli indicatori, le tappe fondamentali, le realizzazioni e i risultati).

Per una corretta ed efficiente attuazione di un piano comune d'azione risulta inoltre necessario che gli Stati membri definiscano una comune interpretazione relativa agli indicatori e predispongano un efficiente sistema per la raccolta dei dati.

Gli Stati membri e le AdG dovranno infatti, ove necessario, aggiornare i sistemi di monitoraggio al fine di renderli affidabili. La necessità di aggiornare gli strumenti metodologici è dettata proprio dal nuovo approccio delineato, per cui ad una nuova "cultura" dovranno corrispondere nuovi strumenti.

- Non risulta molto chiaro il modello di gestione e di governance. Rimangono diversi dubbi sul funzionamento e quindi le seguenti domande non sembrano ad oggi avere una risposta. Concretamente come possono più Programmi operativi finanziare lo stesso strumento? Cosa succede se il JAP non raggiunge i propri obiettivi? Come funzioneranno i flussi finanziari? Come si concilierà il Piano col resto delle attività del PO? Quali saranno le modalità gestionali nel caso in cui il responsabile del Piano sarà un organismo di diritto pubblico "designato"?

- La costituzione di un comitato direttivo distinto dal Comitato di sorveglianza non va nella direzione della "semplificazione".

- L'esclusione dai progetti della realizzazione di infrastrutture potrebbe limitare una logica di integrazione efficace per alcune tipologie di interventi.

APPROFONDIMENTI
La prospettiva dello sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

JAP - Riferimenti normativi e fonti di approfondimento

Il piano d'azione comune è disciplinato dagli articoli 93 -98 della proposta di Regolamento generale COM(2011) 615.

Ai fini del presente lavoro sono stati presi in considerazione anche i seguenti documenti della Commissione europea:

- Fiche n. 9: "semplificazione nel quadro legislativo per la politica di coesione 2014-2020", 18 novembre 2011;
- Fiche n. 15 "atto di esecuzione per un modello per i Piani d'azione comuni" (parte esplicativa, modello di Piano allegato, modello allegato per la descrizione e giustificazione delle tabelle standard di costi unitari e somme forfettarie);
- Documento di lavoro: commenti e domande dell'Italia al Gruppo di lavoro Azioni Strutturali del 4 novembre 2011;
- Documento di lavoro CE – SWD(2012) 61 def. Elementi per il QSC 2014-2020;
- una scheda di sintesi sulle semplificazioni pubblicata sul portale della stessa Commissione;
- materiale illustrativo (slide) della CE presentato in occasione di un seminario sulla programmazione della politica di coesione post 2013;
- materiale illustrativo (slide) del MLPS presentato in occasione dell'incontro del 21 novembre 2011.