

FOCUS

Le prospettive dello sviluppo territoriale nella programmazione dei fondi SIE 2021-2027

Le prospettive dello sviluppo territoriale nella programmazione dei fondi SIE 2021-2027

di Teresa Cianni

Settore Fse - Tecnostruttura

La Commissione Europea conferma per il post 2020 la rilevanza dello sviluppo territoriale, quale sfida da affrontare per far sì che le risorse dei fondi creino massa critica e apportino un conseguente più efficace beneficio ai territori di riferimento. La proposta di Regolamento Disposizioni Comuni **(1)** (pubblicata lo scorso maggio) dedica al tema particolare attenzione, introducendo per la prima volta un obiettivo di *policy* dedicato “Un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali”, dettando al contempo, negli artt. da 22 a 28, un quadro di regole più semplice e flessibile per attuare le strategie territoriali.

In particolare il nuovo RDC, all’art. 22, delinea le diverse possibilità per realizzare azioni integrate di sviluppo territoriale a livello locale e sub regionale; confermando gli strumenti previsti dalla disciplina vigente, ossia gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e lo Sviluppo Locale partecipativo (SLP), e introducendo un nuovo strumento per il FESR, finalizzato al sostegno di investimenti dedicati alla promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere.

L’ITI si consolida quale strumento per sostenere strategie integrate in quanto offre la possibilità di combinare finanziamenti provenienti da più fondi, da più programmi operativi o da più assi prioritari dello stesso Programma. In continuità con l’attuale periodo, si tratta in ogni caso di una modalità opzionale di attuazione di strategie territoriali, come emerge dal dettato letterale dell’art. 24 che utilizza la formulazione “*may be*” con l’intento di renderne non vincolante l’utilizzo.

Per rinsaldare la cooperazione tra territori e *stakeholders* coinvolti, la proposta di Regolamento individua, declinandoli puntualmente all'art. 23, gli elementi minimi che le Strategie territoriali da attuare tramite ITI devono contenere: l'area geografica coperta dalla strategia, un'analisi delle esigenze di sviluppo e del potenziale dell'area; una descrizione dell'approccio integrato per affrontare le esigenze di sviluppo identificate e il potenziale. Si tratta, ad ogni modo, di elementi in linea di massima già presenti nei *template* per la definizione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi del ciclo 2014-2020.

A differenza dell'attuale programmazione, in cui era sufficiente indicare nell'Accordo di Partenariato i principi per l'individuazione delle aree urbane in cui realizzare le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, il nuovo RDC richiede che nella Strategia territoriale sia identificata l'area coperta dalla stessa **(2)**. Dovrà inoltre essere esplicitato il ruolo dei partner di cui all'art. 6 (autorità urbane e altre autorità pubbliche; partenariato economico e sociale; partner ambientali ecc.) nella preparazione e attuazione della strategia. È invece opzionale l'elencazione delle operazioni da supportare.

Viene rafforzato poi il ruolo delle autorità/organismi territoriali prevedendone un compito attivo nella definizione della Strategia; quest'ultima dovrà infatti essere elaborata sotto la loro responsabilità. Inoltre, nelle ipotesi in cui le operazioni da sostenere non siano state incluse nella Strategia, le autorità o gli altri organismi territoriali pertinenti dovranno essere obbligatoriamente coinvolti nella selezione delle operazioni al fine di garantirne la conformità alla stessa. Nel corrente ciclo programmatico la delega delle funzioni di gestione connesse ad un ITI non era obbligatoria; solo nel caso in cui l'ITI fosse stato istituito per attuare le azioni di sviluppo urbano sostenibile i compiti relativi alla selezione delle operazioni dovevano essere necessariamente delegati all'autorità urbana.

Un aspetto di particolare rilievo, introdotto dal nuovo RDC, riguarda la previsione (di cui all'art. 23, c. 3) in base alla quale l'autorità/ente territoriale dovrà essere identificata come Organismo intermedio (OI) solo nel caso in cui ad essa vengano delegati compiti che rientrano nell'ambito della responsabilità dell'AdG diversi dalla selezione delle operazioni. Si tratta di un'importante semplificazione rispetto al periodo 2014-2020, laddove la delega alle autorità locali di compiti tipici delle AdG implicava, senza alcuna eccezione, che queste dovessero essere individuate come OI.

La Commissione rilancia lo Sviluppo Locale partecipativo quale strumento per coinvolgere tutti i potenziali attori dello sviluppo (associazioni di imprenditori, imprese, comuni, ecc.) nella definizione di una politica territoriale "concertata" e ne detta la disciplina agli artt. da 25 a 28. Lo SLP è sostenibile dal FESR, dal FSE+ e dal FEAMP per sviluppare approcci innovativi, diretti ad affrontare i problemi emergenti, accompagnando quindi i processi di transizione nelle comunità locali; per tali fondi l'uso di detto strumento resta discrezionale. A differenza dell'attuale programmazione in cui lo SLP era obbligatorio per il FEASR - il regolamento sullo sviluppo rurale imponeva infatti una riserva minima di allocazione finanziaria del 5% di ciascun PSR - nel nuovo RDC tale fondo non è espressamente citato tra quelli che possono supportarlo.

In continuità con l'assetto vigente, lo sviluppo locale di tipo partecipativo dovrà essere: a) concentrato su aree subregionali; b) gestito da gruppi d'azione locali, composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo

locale integrate e multisettoriali; d) diretto a fornire sostegno alle attività in rete, alle caratteristiche innovative del contesto locale e, se del caso, alla cooperazione con altri operatori territoriali.

Nel progetto di regolamento post 2020 non risulta riproposta la previsione in base alla quale lo SLP non poteva essere gestito da gruppi di azione locale in cui le autorità pubbliche, o un singolo gruppo di interesse rappresentavano, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto; il legislatore ha invece privilegiato una formulazione più ampia che si limita a sancire tale divieto per i Gruppi di azione locale (GAL), nei quali un singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale.

Nel caso di strategie che ricevono il supporto di più fondi, è previsto (art. 25, c. 3) che le AdG redigano una sola *call* comune e istituiscano un comitato misto per tutti i fondi interessati; a differenza dell'attuale ciclo programmatico in cui si stabiliva semplicemente che le procedure e gli avvisi fossero coordinati tra i fondi.

Al fine di ridurre le difficoltà per i beneficiari che ricevono sostegno da più fondi si statuisce la possibilità per le AdG di individuare un fondo capofila, le cui regole si applicano all'intera strategia attuata, stabilendo altresì che le autorità degli altri fondi facciano affidamento sulle decisioni e le verifiche di gestione effettuate dall'autorità competente del fondo capofila. Tale ultima eventualità, quantunque non prevista nei Regolamenti del periodo 2014-2020, era stata prospettata dalla CE (in una *guidance Fiche* relativa agli ITI) quale soluzione per garantire controlli proporzionati.

L'art. 26, com. 1, elenca tassativamente i contenuti delle strategie di sviluppo locale che, quantunque con una formulazione diversa, sono sostanzialmente coincidenti con quelli previsti dall'art. 33, c. 1, del Reg. UE 1303/2013. Tali strategie dovranno in particolare prevedere: a) l'area geografica e la popolazione interessati dalla strategia; b) il processo di coinvolgimento della comunità locale nello sviluppo della strategia; c) l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area; d) gli obiettivi della strategia, tra cui target finali misurabili per i risultati e le relative azioni previste; e) le modalità di gestione, sorveglianza e valutazione, finalizzate a dimostrare la capacità del gruppo di azione locale di attuare la strategia; f) un piano finanziario, comprendente la dotazione prevista a carico di ciascun fondo e programma interessato.

In linea con le previsioni dell'attuale RDC, le AdG definiscono i criteri per la selezione delle strategie, istituiscono un comitato per la selezione delle stesse e approvano le strategie selezionate dal Comitato. Sembra confermata per il post 2020 la procedura di selezione in più fasi, introdotta nell'attuale periodo 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.

Per rendere più celere l'attuazione, il primo ciclo di selezione delle strategie dovrà essere completato entro dodici mesi dall'approvazione del programma pertinente o, nel caso di strategie che ricevono sostegno da più di un fondo, entro dodici mesi dalla data dell'approvazione dell'ultimo programma interessato; diversamente da quanto statuito per il periodo 2014-2020, in cui il RDC fissava in due anni dall'approvazione dell'Accordo di Partenariato il termine per la selezione della prima tornata di strategie. Non è più prevista, inoltre, una data limite (attualmente fissata al 31/12/2017) entro la quale le AdG possono procedere alla selezione di strategie

aggiuntive.

Alla stessa stregua non si rinvengono nel nuovo Regolamento limiti alla popolazione dell'area coinvolta: nella programmazione 2014-2020 la dimensione dell'area doveva essere ricompresa tra 10.000 e 150.000 abitanti in modo da garantire che fosse abbastanza ampia da offrire sufficiente massa critica, in termini di risorse umane, economiche e finanziarie, per supportare una proficua strategia di sviluppo, ma al contempo sufficientemente piccola da consentire un'interazione a livello locale.

Le strategie selezionate ed approvate sono attuate dai Gruppi di azione locale. In linea con l'assetto vigente si confermano quali compiti dei GAL (a norma dell'art. 27) l'elaborazione ed attuazione delle strategie di sviluppo locale, declinando puntualmente le funzioni che essi devono svolgere: a) sviluppare la capacità degli operatori locali di elaborare e attuare operazioni; b) redigere una procedura e criteri di selezione non discriminatori e trasparenti, che evitino conflitti di interessi e garantiscano che nessun singolo gruppo di interesse controlli le decisioni in materia di selezione; c) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte; d) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione; e) sorvegliare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi della strategia; f) valutare l'attuazione della strategia.

Non viene riproposta per il futuro periodo la disposizione diretta a garantire che nelle decisioni di selezione almeno il 50% dei voti espressi provenga da partner privati; il nuovo RDC si limita a sancire che la procedura e i criteri di selezione, individuati dai GAL, debbano assicurare che nessun singolo gruppo di interesse controlli le decisioni in materia di selezione.

Altra novità di rilievo riguarda la previsione in base alla quale i GAL assumono il ruolo di organismi intermedi solo nel caso in cui svolgano compiti, diversi da quelli precedentemente enucleati, che ricadono sotto la responsabilità dell'autorità di gestione o dell'organismo pagatore.

Per quanto concerne il supporto dei fondi allo SLP (art. 28 RDC) si conferma l'attuale impianto che permette di coprire: a) i costi del supporto preparatorio; b) l'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale, comprese la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione del GAL; c) i costi di gestione, monitoraggio, valutazione e i costi di animazione della strategia di sviluppo locale. Tali ultimi costi dovranno, in ogni caso, essere contenuti entro il limite del 25% della spesa pubblica complessiva sostenuta nell'ambito della strategia di sviluppo locale.

Qualora la strategia di SLP riceva il sostegno di più fondi le AdG, non già il comitato di selezione come attualmente previsto, possono individuare un fondo capofila che coprirà tutti i costi di preparazione, gestione e animazione inerenti alla strategia di sviluppo locale. La nuova proposta di Regolamento consente che il fondo capofila possa supportare anche i costi di preparazione, ipotesi non riconosciuta dall'attuale Regolamento 1303/2013.

Note:

(1): [Proposta di regolamento disposizioni comuni della CE COM\(2018\) 375 final](#)

(2): Nel 2021-2027, i documenti di programmazione dovrebbero indicare solo gli elementi chiave dell'approccio allo sviluppo integrato territoriale. Nell'accordo di partenariato, gli Stati membri dovrebbero descrivere gli obiettivi politici selezionati con l'indicazione dei fondi e dei programmi che li perseguono e la relativa giustificazione (articolo 8, lettera a), proposta CPR).

I programmi dovrebbero includere, inoltre, una sintesi delle principali sfide, tenendo conto delle disparità economiche, sociali e territoriali (articolo 17, paragrafo 3, lettera a), punto i), proposta CPR). Nell'ambito di ciascun obiettivo specifico, dovrebbe essere fornita poi una breve descrizione dei territori specifici interessati, compreso l'uso pianificato di ITI, CLLD o di altri strumenti territoriali (articolo 17 (3) (d) (iv)).