

Sviluppo locale o sviluppo place-based: un concetto che è stato spesso al centro del dibattito politico in Italia negli ultimi venti anni, oggi anche nell'Unione Europea, e che riveste un ruolo storico di riferimento rispetto al tema affrontato nel volume, giacché in esso è stata tentata la traslazione della programmazione dello sviluppo locale partecipato, nelle modalità precedentemente sperimentate in Italia nella programmazione dei fondi strutturali 2000-05 con Patti Territoriali, Contratti d'Area e Contratti di Programma.

Oggi, come in un circolo, la nuova normativa LIF costringe gli attori dello sviluppo locale a tornare indietro a pratiche di quegli anni. L'Unione Europea nel 2013 ha approvato un nuovo apparato regolamentare che inserisce, nell'attuazione degli obiettivi dei Trattati in materia di coesione socio-economica e territoriale, la metodologia di sviluppo place-based, applicata in Italia dal Programma di Iniziativa Comunitaria Leader (Patti Territoriali).

Il modello di place-based è contrapposto a quello centralista e si differenzia da esso, tanto nell'approccio, quanto nel metodo e negli strumenti. Il primo assume a protagonista del cosiddetto *partenariato istituzionale*, il secondo concentra il momento della decisione delle scelte strategiche, nonché dello stesso controllo alle sedi centrali, tanto di tipo nazionale quanto unionale.

Il volume intende essere una piccola, ma esauriente, *cassetta degli attrezzi*.

**Aurelio Angelini** è docente universitario di Sociologia dell'ambiente, Ecologia, Sociologia delle migrazioni. Esperto in pianificazione e gestione delle risorse ambientali, culturali e del patrimonio UNESCO. Presidente del DESS-UNESCO, direttore della Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia, tra i suoi lavori più recenti: *Il Piano di Gestione del sito UNESCO Isola Eolie*; *Il Piano di Gestione di Palermo Arabo-Normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale*; *Linee Guida per i Piani di Interpretazione Ambientale delle aree naturali protette Sicilia, sotto il segno dell'UNESCO*.

**Aurelio Bruno**, avvocato amministrativista, esperto tecnico della Direzione Generale Politiche Regionali ed Urbane della Commissione Europea in materia di sviluppo locale e sviluppo territoriale (ITI e CLLD), già professore a contratto in materie giuridiche, ha diretto numerose progettazioni e coordinato strumenti di sviluppo locale quali GAL, Leader, Patti Territoriali e FIT. Nel DPEF 2001 del Governo Italiano, il Patto Territoriale da lui diretto è stato giudicato quale Patto Territoriale di Eccellenza in Italia. Tra i lavori più recenti: *La programmazione 2014-2020 in Sicilia: manuale di sopravvivenza civica e Project Financing e Project Bonds*.

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

€ 25,00 L.3

ISBN 978-88-917-4297-1



9 788891 742971

ISBN 978-88-917-4297-1  
A. Angelini, A. Bruno  
**PLACE-BASED**

Aurelio Angelini, Aurelio Bruno

## Place-based

Sviluppo locale  
e programmazione 2014-2020

**Sociologia**

**FrancoAngeli**

## *Indice*

<b>Introduzione</b> , di <i>Giovanni Puglisi</i>	pag.	11
<b>1. Politiche di coesione e politiche regionali</b>	»	19
1.1. L'approccio place-based	»	24
1.2. Un poco di storia	»	26
1.3. L'approccio place-based secondo Barca	»	31
1.4. Perché un approccio place-based nelle politiche europee	»	32
<b>2. Uno sviluppo locale di tipo partecipativo</b>	»	38
2.1. Finanziamenti allo sviluppo locale partecipativo	»	42
2.2. Ragioni del CLLD quale approccio place-based	»	43
2.3. Vantaggi e svantaggi dell'approccio place-based leader	»	48
2.4. Approccio place-based, governance e trasparenza	»	51
2.5. Network ed innovazione sociale	»	54
2.6. Metodi e tecniche per la partecipazione	»	56
<b>3. Sviluppo partecipato. Normativa e regolamenti</b>	»	60
3.1. Il ruolo della programmazione integrata	»	62
3.2. Sviluppo locale di tipo partecipativo	»	64
3.3. Strategie di sviluppo locale	»	65
3.4. Gruppi di Azione Locale	»	71
3.5. Creazioni di reti e partecipazione	»	75
3.6. Sviluppo locale partecipativo	»	77
3.7. Gruppi di azione locale nel settore della pesca	»	78
3.8. Sostegno del FEAMP e sviluppo locale	»	78
3.9. Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	»	79
3.10. Attività di cooperazione internazionale	»	79
3.11. Sviluppo partecipativo nelle aree urbane	»	80

<b>4. Italia. Accordo di Partenariato 2014-20</b>	pag.	81
4.1. Criteri di selezione dei CLLD nell'Accordo di Partenariato	»	82
4.2. Fondi e coordinamento	»	84
4.3. I territori coinvolti	»	86
4.4. Criteri di selezione per GAL e supporto	»	88
4.5. Il governo condiviso del territorio	»	90
<b>5. Programmi operativi nazionali: approccio place-based</b>	»	93
5.1. La Rete Rurale Nazionale	»	95
5.2. PON legalità e CLLD, fenomenologia di un errore di priorità	»	98
5.3. PON sistemi attivi per l'occupazione e approccio place-based	»	100
5.4. PON Inclusione Sociale. L'approccio nello sviluppo territoriale. Un'occasione persa?	»	102
5.5. PON Metro	»	103
5.6. Risorse. Analisi della programmazione place-based	»	106
5.7. La centralizzazione delle politiche di coesione	»	117
5.8. L'Agenzia di Coesione	»	118
5.9. La nuova disciplina e la regia dell'Agenzia di Coesione	»	120
<b>6. Lo sviluppo urbano sostenibile</b>	»	124
6.1. L'Investimento Territoriale Integrato	»	125
6.2. Accordo di Partenariato e le politiche territoriali	»	126
6.3. I programmi di cooperazione territoriale	»	130
6.4. Gli investimenti nell'Accordo di Partenariato per l'Italia	»	131
6.5. Lo sviluppo urbano sostenibile e Accordo di Partenariato	»	133
6.6. Le scelte nella progettazione condivisa	»	145
6.7. Ruolo delle Autorità Urbane	»	146
6.8. Le azioni integrate per lo sviluppo urbano	»	147
6.9. La policy dello sviluppo urbano	»	150
6.10. Le priorità dell'agenda urbana	»	155
<b>7. Aree Interne e Interventi Territoriali Integrati</b>	»	157
7.1. Prima classe di azioni: progetti di sviluppo locale	»	158
7.2. Seconda classe di azioni: servizi essenziali (con politiche ordinarie)	»	160
7.3. L'organizzazione delle azioni nei progetti di sviluppo locale	»	163

7.4. Partecipazione a più Fondi e su più livelli istituzionali	pag.	165
7.5. Progetti integrati e l'Accordo di Programma Quadro	»	168
7.6. I progetti "Federati"	»	168
<b>8. Politiche culturali e sviluppo locale</b>	»	170
8.1. Rapporto tra strumenti e valorizzazione dei beni culturali	»	172
8.2. L'Agenzia per la coesione e politiche culturali e locali	»	174
8.3. Politiche culturali, project financing, integrazione tra investimenti infrastrutturali ed investimenti privati	»	176
<b>Appendice</b>	»	185
<b>Bibliografia di riferimento</b>	»	195

*... to divert [man's aggressive tendencies] into a channel other than that of warfare between nations [...] the other bond of sentiment is by way of identification. All that brings out the significant resemblance between man call into play this feeling of community, identification, whereon is founded, in large measure, the whole edifice of human society.*

Einstein on Peace (1960)



## *Introduzione*

di *Giovanni Puglisi*

Sviluppo locale, o sviluppo place-based: un concetto che è stato spesso al centro del dibattito politico ed economico italiano nel corso degli ultimi 20 anni ed oggi della Unione Europea.

Nel 1998 a Catania venne presentato il documento programmatico nazionale *Cento idee per lo sviluppo*. Esso riveste tutt'ora un ruolo storico di riferimento rispetto al tema che affrontano gli autori, giacché in esso venne tentata la traslazione della programmazione dello sviluppo locale partecipativo, nelle modalità già prima di allora sperimentate in Italia (Patti Territoriali, Contratti d'Area, Contratti di Programma, etc.), nella programmazione dei fondi strutturali per il ciclo 2000-2006.

Oggi, come in un circolo, la nuova normativa dell'Unione Europea (unionale) costringe gli attori dello sviluppo locale italiani a tornare indietro a pratiche di quegli anni.

L'Unione Europea, infatti, nel 2013 ha approvato un nuovo apparato regolamentare che inserisce, all'interno dell'attuazione degli obiettivi dei Trattati in materia di coesione socio-economica e territoriale, la metodologia di sviluppo place-based applicata dal Programma di Iniziativa Comunitaria Leader (ed in Italia anche dai Patti Territoriali).

Il modello di sviluppo locale place-based è contrapposto a quello centralista. Esso se ne differenzia tanto nell'approccio, quanto nel metodo e negli strumenti.

Il primo fa assurgere a protagonista tanto i territori deputati all'espressione autonoma e trasparente della sintesi delle istanze di indirizzo e controllo politico-amministrativo espresse dal cosiddetto "partenariato istituzionale", ovvero dalle classi dirigenti cui sono stati conferiti mandati all'interno delle sedi di rappresentanza delle autonomie locali, quanto le istanze del cosiddetto "partenariato socio-economico", rappresentativo degli interessi delle parti datoriali e delle parti di rappresentanza sindacale, e di quelle del "partenariato della società civile", ovvero delle strutture associative deputate

alla difesa di interessi collettivi quali quelli ambientali e culturali, quelle del terzo settore, del no-profit e del volontariato sociale, etc.

È un modello che garantisce partecipazione e trasparenza poiché le decisioni sono assunte in un ambito ristretto con la partecipazione di diversi stakeholders rappresentativi di diversi interessi spesso contrapposti. Esso serve a creare, da una parte, capitale sociale di competenze e fruizioni di prima approssimazione di prodotti e servizi tanto pubblici quanto privati; dall'altra anche una non trascurabile deflazione del contenzioso, in virtù della detta partecipazione diffusa alle scelte. Nel testo viene presentato in modo puntuale l'esame delle caratteristiche e delle criticità del modello.

L'altro modello, invece, concentra il momento della decisione delle scelte strategiche nonché dello stesso controllo alle sedi centrali, tanto di tipo nazionale quanto di tipo unionale europeo.

Le sedi ove si formano le istanze centrali, tanto nazionali quanto unionali, spesso non sono quelle della rappresentanza democratica, bensì quelle delle grandi burocrazie centrali, interessate secondo i vari livelli ed ambiti di sovranità ceduti (in termini di sussidiarietà inversa) dai territori agli Stati e da questi alla Unione.

Se, da un lato, questa centralizzazione può essere sintesi coordinata delle istanze degli ambiti territoriali aggregati a livello regionale o nazionale (ad es., il Bundesrat tedesco quanto il futuro Senato delle regioni italiano), dall'altro lo storico deficit di indirizzo e controllo democratico in sede unionale ha comportato un accresciuto ruolo decisivo delle burocrazie ed una permeabilità alle pressioni delle lobbies.

Con i nuovi Trattati sono aumentati i poteri del Parlamento Europeo, ma non sono diminuiti i poteri delle burocrazie e delle lobbies. Anzi, la creazione di numerose Agenzie della Commissione, distaccate nei vari paesi, ha reso meno percettibile e controllabile il lavoro delle lobbies trasferitesi di default presso le sedi decentrate delle varie Agenzie.

Tale permeabilità è stata documentata e riconosciuta anche dalla stessa Commissione, tanto che oggi se ne tenta una regolamentazione, grazie alla strumentazione normativa messa in campo al fine di regolare le attività e i flussi partecipativi decisionali o di controllo del partenariato.

Tale tentativo appare insufficiente e poco incisivo causa genericità di previsioni e, per questo, destinato ad arenarsi sugli scogli dei diversi sistemi amministrativi e di garanzia dei vari ordinamenti nazionali. Se, per un canto, alcuni principi comunitari sono oggi diventati patrimonio comune dei vari ordinamenti europei, quali quelli della partecipazione al procedimento, del decentramento, della sussidiarietà, etc., la diversità dei procedimenti nazionali e dei connessi strumenti di garanzia e controllo ha determinato, per contro, con la detta genericità di previsioni, la persistenza, e forse para-

dossalmente, il rafforzamento, delle lobbies sicuramente a livello europeo.

Il riconoscimento e la stessa legittimazione, ad alcuni, suona, insomma, come una resa verso le lobbies.

Una prova di detta resa è data dal cosiddetto *Piano Juncker*.

Oggi, la nuova Commissione, stretta tra politiche di vincoli di bilancio e richieste di flessibilità per gli investimenti, non ha trovato di meglio che rispondere alla crisi economico-finanziaria internazionale, al fine del rilancio degli investimenti e dell'occupazione in Europa, con un accentratissimo strumento finanziario quale il cosiddetto *Piano Juncker*, o European Fund for Strategic Investments (EFSI), gestito in modo pressoché totale dalla BEI con il coinvolgimento di alcune banche di promozione nazionale (per l'Italia, Cassa Depositi e Prestiti). Ogni tentativo degli Stati (o peggio delle Regioni) di proporre modifiche è stato sin'ora fallimentare (non ultima, un'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati italiana nell'ambito della quale sono state presentate varie proposte, in atto rimaste senza riscontro).

Lo sviluppo è stato delegato alle ragioni della finanza internazionale e alla capacità di attrazione di investimenti da parte delle economie europee. Se tale capacità è indubbia per le più strutturate economie del Nord Europa, non sembra che altrettanta capacità possa essere, però, comprovata per le economie dei paesi del Sud Europa, più pesantemente colpiti dalla crisi economica.

Né per contro lo strumento regolamentare EFSI ha previsto qualche forma di calmiera o criterio di compensazione o contemperazione a beneficio delle nazioni/regioni più deboli.

Ancora più preoccupante la circostanza che la Commissione, con un documento pubblicato nel febbraio 2016, ha illustrato la complementarità tra *Piano Juncker* e fondi strutturali invitando le Autorità di Gestione dei vari programmi operativi nazionali e regionali ad investire risorse dei fondi strutturali sul *Piano Juncker*.

Tanto si presume al fine dell'abbattimento dei rischi di credito e di garanzia, in corso di assunzione da parte del Piano, a mezzo di ingenti risorse fresche.

Quelle stesse risorse che, invece, gli obiettivi della coesione socio-economica e il processo partenariale di pianificazione dei vari programmi operativi in sede nazionale e regionale hanno destinato, ad esempio, ad obiettivi di inclusione sociale o di valorizzazione di risorse locali non adeguatamente potenziate nell'ottica del raggiungimento degli Obiettivi di Europa 2020 (Smart, Sustainable and Inclusive Growth).

Va detto, infine, che l'attrattività del settore dell'inclusione sociale o di quello della protezione degli ecosistemi naturali o dei beni culturali rispetto

agli investimenti internazionali che il *Piano Juncker* dovrebbe garantire è, come minimo, molto dubbia.

L'Italia è d'esempio per l'Europa nel settore dello sviluppo locale.

Se l'Italia è oggi battistrada, lo si deve al lavoro di un gruppo di persone, ed in particolare, a Fabrizio Barca. Questi come dirigente ministeriale negli anni dei Patti Territoriali e delle Cento Idee per lo Sviluppo, come autore del Rapporto indipendente omonimo commissionatogli dalla Commissione Europea nel 2009, e, infine, come apprezzato ministro del governo Monti, ha contribuito a tracciare le linee applicative e metodologiche che hanno poi portato alle innovazioni place-based, adottate nel regolamento "madre" sui fondi strutturali per questa programmazione.

Nel Rapporto, denso di ragionamenti e riflessioni sui bottlenecks e sui vari processi di sviluppo, Barca sviluppa le ragioni dello sviluppo place-based confrontando tali ragioni con quelle centraliste. Nelle considerazioni spesso ripete che il modello di sviluppo place-based è l'unico che si può adattare al modello istituzionale "spurio" dell'Europa, ove il completamento del processo federativo in senso politico non si è ancora perfezionato, causa forti resistenze centrali, ma ove, per contro, i processi di centralizzazione finanziaria, monetaria, bancaria, etc. sono stati già quasi tutti compiuti.

La mancata adozione di un modello di sviluppo territoriale place-based potrebbe essere una delle concause di una crisi esiziale del sistema europeo, secondo Barca. I processi di centralizzazione intervenuti, l'incompiuta trasformazione politica dell'Europa, l'attuazione sempre più massiccia del mercato unico in termini di circolazione di merci, capitali e servizi, potrebbero portare, in base all'analisi dell'ex ministro, a una non-identificazione delle collettività con il modello europeo e a un rigetto dello stesso. Questo processo, secondo Barca, è destinato a crescere con l'esplosione del fenomeno migratorio verso l'Europa, e, insieme al rigetto dell'idea di Europa, potranno comportare fenomeni di revanscismo politico e di crescita dei partiti contrari alla stessa unificazione europea.

La tendenza nazionalista delle politiche insieme a fenomeni di centralizzazione delle politiche è in corso in tutta Europa. In alcuni paesi sono al potere partiti xenofobi e decisamente avversi all'idea europea. In Gran Bretagna, il partito nazionalista dell'Ukip ha perso le elezioni per ottenere, invece, il referendum che ha causato l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, dopo l'entrata nel lontano 1973.

In Europa la crisi ha determinato il venire meno delle istanze regionali rispetto a quelle centrali statali (gli Stati sono in ultimo detentori della fiscalità con cui questi contribuiscono al bilancio europeo).

In Italia, la tendenza centralista è iniziata con l'assegnazione fuori

“Obiettivo 1” dei fondi aggiuntivi nazionali del FAS ed è ripresa con la ri-programmazione dei Programmi Operativi confluiti, in ultimo, nelle risorse destinate al Jobs Act del governo nazionale.

La riforma costituzionale in corso concorrerà a determinare, in parte, la fine dell’impianto istituzionale regionalista disegnato dal costituente del 1948 e, forse, della stessa attuazione della politica regionale europea, per come l’abbiamo fino ad adesso conosciuta.

È vero, lo stesso Barca suggeriva tra le righe del *Rapporto* il superamento del modello regionale a beneficio dell’approccio place-based.

Le regioni come riferimento istituzionale delle politiche di coesione sono oggi, infatti, superate da un’Europa diventata sempre più potente e centralista, ove ormai gli Stati stessi sono le nuove ripartizioni regionali.

Il punto è che, a fronte delle politiche di accentramento e di contemporaneo indebolimento regionale, non sono ancora partite, almeno in Italia, le politiche place-based. Anzi si ravvisano, e lo scrivono gli autori del libro, innumerevoli resistenze a tutti i livelli, tanto centrali quanto regionali.

Se tanto è vero, è anche vero, però, che i frutti del *Rapporto* Barca sono oggi legge regolamentare e devono essere colti nella presente programmazione.

Le politiche di sviluppo locale, previste prima nel *Rapporto*, sono disposte dai regolamenti ed, infine, dall’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020.

*More solito*, gli strumenti dello sviluppo territoriale registrano, dicevamo, un ritardo, insieme al complessivo ritardo dei programmi, dovuto tanto all’avvio dell’Agenzia per la Coesione Territoriale quanto alle lentezze di costruzione degli strumenti a suo tempo elaborati da Barca, quando era Ministro.

Il ritardo, però, consente di potere avere ancora il tempo di gestire il passaggio alle nuove politiche territoriali cogliendone le tante opportunità e, magari, mitigandone le possibili difficoltà.

Questo è l’obiettivo che gli autori si prefiggono.

Fare un quadro complessivo degli strumenti programmatici messi in piedi in Italia con riferimento alle politiche di sviluppo locale e territoriale.

Fornire una sorta di “manuale di bordo” al fine della conoscenza delle normative e delle procedure amministrative. Come anche delle criticità e delle positività insite nel metodo e nell’approccio locale dello sviluppo, tanto dal punto di vista economico quanto sociologico.

Non è certamente un lavoro esaustivo. Mancano molte parti, tralasciate per motivi di sinteticità. In alcuni casi, come in quello delle previsioni dei Programmi Operativi Regionali/Programmi di Sviluppo Rurale regionali si è preferito rinviare ai documenti. In altri casi, ci si è limitati a brevi sintesi.

Questo lavoro fornisce gli strumenti (la cassetta degli attrezzi) utili a chi come studente, professionista, imprenditore, politico, funzionario amministrativo, membro di associazioni del partenariato, etc., voglia approcciarsi alla materia senza alcuna precedente esperienza o nozione in materia.

La materia è oltremodo complessa poiché abbraccia tutti gli aspetti dello sviluppo territoriale in tutti i possibili ambiti: da quelli istituzionali e amministrativo-procedurali, a quelli urbanistico-territoriali, da quelli dei sistemi ambientali a quelli turistico-culturali, dai sistemi agricoli ed enogastronomici a quelli della produzione ed efficientamento energetico su base locale, dai sistemi produttivi a quelli dei servizi locali di interesse generale, dai sistemi locali della formazione e dell'istruzione a quelli dei distretti zonali per l'inclusione sociale e la lotta al disagio, etc.

La *reductio ad unum* degli ambiti è, però, necessaria per coerenza complessiva, oltre che per la logica stessa della pratica dello sviluppo locale, per sua natura sempre "integrata".

I programmi, tanto dal punto di vista amministrativo quanto finanziario, sono pure complessi ed articolati su tutti gli 11 obiettivi tematici scelti dalla Unione Europea. Anche qui la *reductio ad unum* è necessaria proprio per la sopra richiamata "integrazione".

Mi si consenta un appello, ora. È tempo che il sistema universitario italiano raccolga la sfida lanciata dai nuovi regolamenti.

Lo sviluppo locale è una chance troppo grossa perché ci si possa permettere il lusso di perderla, a fronte di altre politiche europee che ci vedono sfavoriti.

Sappiamo che altri competitors sono più attrezzati dell'Italia rispetto al *Piano Juncker* o ad altre logiche strategiche più favorevoli ai paesi del Nord.

L'Italia, dopo essere stata grande all'epoca dei Comuni e del successivo Rinascimento, è stata anche la culla della programmazione negoziata locale.

L'Italia ha chances vere e tutte da giocare sul piano place-based.

Necessita che le Università italiane promuovano corsi di laurea, specializzazioni, master di 1° e 2° livello, corsi di dottorato, etc., nella materia dello sviluppo locale alla luce delle nuove previsioni regolamentari.

Dobbiamo formare le competenze multidisciplinari che possano seguire i processi place-based che verranno realizzati nei territori. Occorre una nuova classe professionale, amministrativa e dirigente che possa utilizzare compiutamente gli strumenti partenariali, della progettazione e programmazione, dell'attuazione e degli appalti, dei controlli e delle valutazioni, etc., conoscendo compiutamente i vari settori di intervento degli stessi processi integrati.

Non è più possibile consentire progettazioni fatte da consulenti o funzionari che non conoscano gli strumenti che le finanziano, o le ragioni economiche che ne giustificano l'opera progettata o, peggio, le procedure amministrative necessarie all'attuazione, i monitoraggi dei risultati e degli indicatori come anche i successivi controlli sulle rendicontazioni.

Secondo recenti studi e valutazioni, anche dell'Unione Europea, questa è la principale causa dei ritardi nell'attuazione della spesa dei fondi strutturali in Italia: la mancanza di professionalità adeguatamente formate ed organizzate nella pubblica amministrazione.

L'Italia, contribuente netto dell'Unione Europea, ha già perso troppe risorse, e ancora di più ne ha perso con artifici, quali progetti sponda, risorse liberate o progetti retrospettivi, comunque si vogliano chiamare.

Un'altra occasione sprecata sarebbe un lusso che il paese non può permettersi.

Oggi è tempo di raccogliere una e forse definitiva sfida. Quella della creazione di nuove competenze per lo sviluppo, a cominciare dalle aree urbane ed interne alle quali sono affidate le speranze di rilancio dell'Italia.

Ragione per la quale questo saggio intende essere, infine, una piccola, ma speriamo sufficiente, "cassetta degli attrezzi".

## *1. Politiche di coesione e politiche regionali*

Una delle parti fondamentali delle politiche europee è la politica regionale di coesione territoriale.

L'Unione Europea per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della stessa Unione sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Così recita l'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'articolo 175 (ex articolo 159 del TCE) del TFUE dispone: "Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni". L'articolo 176 (ex articolo 160 del TCE) prevede: "Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esi-

Le fonti del diritto nel settore dei fondi strutturali per la politica di coesione socio economica e territoriale sono gli articoli da 174 a 178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. L'art.177 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in particolare, demanda ai regolamenti la definizione dei compiti, obiettivi e organizzazione dei fondi a finalità strutturale destinati a colmare i divari di sviluppo. Com'è noto i regolamenti valgono erga omnes e prevalgono sulle leggi nazionali.

Approfondiamo ora la politica di coesione.

La politica di coesione dell'Unione Europea rappresenta quella parte delle politiche pubbliche per lo sviluppo socio-economico alla quale è affidata la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori. Oggi è chiamata anche "politica regionale" o "politica territoriale". Essa si basa su due politiche, una ordinaria e una aggiuntiva.

Infatti, l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale tra i diversi territori dell'Unione Europea è perseguito, innanzitutto, in maniera trasversale, mediante le politiche ordinarie dell'Unione e attraverso il coordinamento delle politiche economiche nazionali, come dispone l'art. 175 del TFUE.

Accanto alle politiche ordinarie, la politica di coesione dell'Unione prevede anche interventi "aggiuntivi"; essi hanno finalità – consistenti nel superamento degli squilibri economici e sociali, in una prospettiva territoriale, sia per le risorse finanziarie a essa dedicate, tramite i cinque fondi SIE, nonché le risorse della Banca europea per gli investimenti.

I fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE sono il Fondo

---

stenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino". L'Articolo 177 (ex articolo 161 del TCE) prevede: "Fatto salvo l'articolo 178, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Un Fondo di coesione è istituito secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti". L'Articolo 178 (ex articolo 162 del TCE) dispone: "I regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», ed il Fondo sociale europeo restano applicabili rispettivamente gli articoli 43 e 164".

europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo di coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 stabilisce le norme comuni applicabili ai vari fondi e le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione.

Le politiche di coesione sono diventate importanti: tanto si evince dalle crescenti risorse finanziarie che l'Unione Europea ha via via destinato ad esse: nei prossimi sette anni i fondi SIE ammonteranno a circa 454 miliardi di euro, pari al 42% delle risorse complessive del quadro finanziario pluriennale 2014-20.

I fondi SIE nel periodo 2014-20 svolgeranno un ruolo importante a favore della realizzazione degli obiettivi della strategia sostenibile, intelligente ed inclusiva (Smart, Sustainable and Inclusive) della Unione Europea. Per questo motivo i cinque fondi SIE, ciascuno in base alle proprie norme di funzionamento, attraverso programmi operativi pluriennali, elaborati a livello nazionale e/o regionale, forniranno un sostegno finanziario a una serie di obiettivi e di priorità di investimento tesi a declinare la strategia "Europa 2020", strategia la cui declinazione comunque tiene conto delle principali sfide territoriali e degli specifici contesti nazionali, regionali e locali.



Fonte: Commissione europea, Politica di coesione

Il Regolamento comune n. 1303/2013 individua, infatti, undici "obiettivi tematici", che rispecchiano, in sintesi, gli impegni e gli obiettivi della strategia "Europa 2020":

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Per massimizzare il contributo dei fondi SIE al raggiungimento degli obiettivi della strategia "Europa 2020", il Regolamento comune n. 1303/2013 istituisce un Quadro Strategico Comune. Esso ha una duplice funzione: da un lato, facilitare il coordinamento, settoriale e territoriale, dell'intervento dell'Unione condotto mediante i fondi SIE, con le altre politiche e strumenti unionali; dall'altro lato, agevolare il processo di programmazione della spesa di tali fondi da parte di Stati membri e Regioni, ai quali è delegata la gestione, secondo una procedura intitolata di "gestione concorrente".

Il quadro strategico comune, pertanto, è il documento che fornisce gli orientamenti strategici per un approccio allo sviluppo socio economico territoriale integrato che dovrà essere attuato mediante i programmi operativi, nazionali e/o regionali.

I punti del Quadro Strategico Comune 2014-20 sono i seguenti:

- attribuire priorità a una spesa che sia favorevole alla crescita, concentrando i fondi SIE, in particolare su istruzione, ricerca, innovazione, efficienza energetica e nella spesa per agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) ai finanziamenti e per garantire la

- sostenibilità ambientale, la gestione delle risorse naturali e l'azione per il clima, nonché per modernizzare la pubblica amministrazione;
- assicurare la coerenza della spesa dei fondi SIE con le priorità stabilite nell'ambito del semestre europeo (il meccanismo attraverso il quale sono coordinate le politiche economiche nazionali nell'ambito della nuova governance economica europea), tenendo conto degli orientamenti integrati e delle raccomandazioni specifiche nei settori dell'economia e del lavoro e dei piani nazionali di riforma (PNR);
  - tenere conto, nella scelta degli obiettivi tematici e delle relative priorità di investimento, dei contesti nazionali, regionali e locali, dove interverranno concretamente i fondi SIE, in particolare, delle caratteristiche geografiche o demografiche dei diversi tipi di territori, al fine di sbloccarne il potenziale di sviluppo. In particolare, i programmi operativi dovranno riflettere il ruolo che potranno svolgere nella strategia "Europa 2020" le città, le zone urbane e rurali e le zone di pesca e costiere, nonché delle zone che presentano svantaggi geografici o demografici specifici, quali, in Italia, le zone di montagna o le piccole isole;
  - promuovere un approccio integrato allo sviluppo territoriale dei fondi SIE, sia utilizzandoli in maniera complementare e coordinata, sia combinandoli in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche, promuovendo lo sviluppo di approcci locali e subregionali di tipo partecipativo;
  - programmare i fondi SIE, a livello nazionale e/o regionale, tenendo conto dell'impatto delle politiche ordinarie dell'Unione sui territori interessati, al fine di favorire le sinergie e un coordinamento efficace tra gli interventi della politica di coesione, da un lato, e, dall'altro, a esempio, gli interventi della politica ambientale dell'Unione, della politica agricola comune e della pesca, della politica unionale della ricerca e dell'innovazione, delle infrastrutture e le reti transeuropee, ecc.;
  - infine, cercare di coordinare e integrare i programmi dei fondi SIE che promuovono la cooperazione territoriale europea a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale, con i programmi nazionali e regionali, soprattutto per garantire una pianificazione coerente e facilitare l'attuazione di investimenti su vasta scala, inglobando anche gli obiettivi delle strategie macroregionali e per i bacini marittimi.

## 1.1. L'approccio place-based

Il TFUE ha aggiunto la coesione territoriale agli obiettivi della coesione economica e sociale. Per questo l'Unione Europea ha ritenuto opportuno ora affrontare con la nuova normativa il ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali e dei territori subregionali che hanno specifici problemi geografici o demografici.

Il regolamento 1303/2013, anche conosciuto in inglese come CPR (Common Provision Regulation) ovvero regolamento delle regole comuni, ha puntato già nelle premesse o consideranda a definire l'approccio integrato place-based.

Lo fa con la definizione 19) ove indica "strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo", un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale.

Nel considerando 31) l'UE, ribadito che il TFUE ha stabilito il valore territoriale della coesione economia e sociale, stabilisce che, per tale coesione territoriale e per sfruttare meglio le potenzialità a livello locale, il regolamento rafforza e agevola le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi SIE. Le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo devono tenere in considerazione le esigenze e le potenzialità locali, nonché le pertinenti caratteristiche socioculturali. Un principio essenziale dovrebbe essere quello di assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Il considerando 31 chiude stabilendo che disposizioni dettagliate sulla definizione del territorio e della popolazione interessati dalle strategie dello sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbero essere stabilite nei relativi programmi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

Per facilitare un approccio agevole alla sua integrazione nel processo di programmazione, lo sviluppo locale di tipo partecipativo può svolgersi, secondo il considerando 32) del Regolamento 1303/13, nell'ambito di un unico obiettivo tematico al fine di promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà, o di promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, sebbene le azioni finanziate nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo potrebbero contribuire a tutti gli altri obiettivi tematici.

Secondo il considerando 33), qualora una strategia di sviluppo urbano o territoriale richieda un approccio integrato in quanto comporta investimenti nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, è oppor-

tuno che l'azione sostenuta dai fondi, che può essere integrata con un sostegno finanziario a titolo del FEASR o del FEAMP, sia effettuata sotto forma di investimento territoriale integrato nell'ambito di un programma operativo o di programmi operativi.

Al fine di promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile dell'Unione, l'art. 10 del Reg. UE 1303/2013 stabilisce un quadro strategico comune (sopraccennato "QSC").

Il QSC stabilisce orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione, in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle principali sfide territoriali delle varie tipologie di territorio. Gli orientamenti strategici indicati nel QSC sono stabiliti in linea con le finalità e nell'ambito del sostegno fornito da ciascun fondo SIE, e in linea con le norme che disciplinano il funzionamento di ciascun fondo SIE definite nel presente regolamento e nelle norme specifiche di ciascun fondo. Il QSC non impone agli Stati membri obblighi aggiuntivi oltre a quelli definiti nell'ambito delle pertinenti politiche settoriali dell'Unione.

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), del Reg.UE 1303/13 prevede che l'accordo di partenariato debba indicare un approccio integrato allo sviluppo territoriale. Gli Stati membri garantiscono che la selezione degli obiettivi tematici, degli investimenti e delle priorità dell'Unione tenga conto delle esigenze di sviluppo e delle sfide territoriali in modo integrato. Il QSC prevede che gli Stati membri debbano cercare di sfruttare al massimo le possibilità di assicurare un'erogazione coordinata e integrata dei fondi SIE.

Gli Stati membri e le regioni garantiscono che gli interventi finanziati attraverso i fondi SIE siano complementari e attuati in un modo coordinato nell'ottica di creare sinergie, al fine di ridurre i costi e gli oneri amministrativi a carico degli organismi di gestione e dei beneficiari.

Tanto stabilito il QSC, sulla base del rimando dell'art.10 del Reg.1303/13, specifica anche la tipologia di intervento di coordinamento che dovrebbe essere messa in campo per l'approccio place-based (per la verità con indicazioni alquanto scarse).

Gli Stati membri combinano i fondi SIE in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche, al fine di sostenere il raggiungimento degli obiettivi definiti nell'accordo di partenariato e nei programmi. A tal fine si possono utilizzare ITI, ovvero Investimenti Territoriali Integrati (su cui torneremo dopo) operazioni integrate, piani d'azione comuni e lo sviluppo locale di tipo partecipativo (argomento cui per ora solo accenniamo).

Ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento CPR, per conseguire un uso integrato degli obiettivi tematici, possono essere combinati nell'ambito di un ITI i finanziamenti di diversi assi prioritari o programmi operativi sostenuti dal FSE, FESR o dal Fondo di coesione. Le azioni sostenute nell'ambito di un ITI possono essere integrate con un sostegno finanziario dai programmi a titolo, rispettivamente, del FEASR o del FEAMP.

Conformemente alle pertinenti disposizioni delle norme specifiche di ciascun fondo, per aumentare l'impatto e l'efficacia di un approccio integrato coerente dal punto di vista tematico, un asse prioritario può riguardare più di una categoria di regioni, combinare una o più priorità di investimento complementari del FESR e FSE in un unico obiettivo tematico e, in casi debitamente giustificati, combinare una o più priorità di investimento di diversi obiettivi tematici al fine di massimizzare il loro contributo a tale asse prioritario.

Gli Stati membri promuovono, conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico, lo sviluppo di approcci locali e subregionali.

IL QSC prevede che lo sviluppo locale di tipo partecipativo (ci ritorniamo tra breve) sia attuato nel contesto di un approccio strategico per garantire che la definizione delle esigenze locali "dal basso" tenga conto delle priorità definite a un livello più alto. Gli Stati membri definiscono dunque l'approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo nel FEASR e, se del caso, nel FESR, nel FSE o nel FEAMP ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2 CPR, e indicano negli accordi di partenariato le principali sfide da affrontare in questo modo, i principali obiettivi e le priorità dello sviluppo locale di tipo partecipativo, i tipi di territori da coprire, il ruolo specifico da attribuire ai gruppi di azione locale nell'attuazione delle strategie, il ruolo previsto per il FEASR e, ove appropriato, per il FESR, il FSE o il FEAMP nell'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in diversi tipi di territori, come le zone rurali, urbane e costiere, e i relativi meccanismi di coordinamento. Certamente il QSC nel definire quanto sopra dà per scontato che il lettore già conosca gli argomenti. Per conoscerli ci serve, però, prima qualche breve lettura di storia.

## **1.2. Un poco di storia**

Una delle parti fondamentali delle politiche europee è la politica regionale di coesione territoriale. La politica di coesione territoriale è, lo accennavamo prima, definita all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che recita: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione inte-

sa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”.

I padri fondatori della Comunità economica europea (CEE, successivamente Unione Europea), nel preambolo al Trattato di Roma, si dichiararono “ansiosi di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantire il loro sviluppo equilibrato, riducendo le differenze esistenti tra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite”. Tuttavia, mentre la loro consapevolezza delle questioni territoriali risulta chiara da diverse disposizioni del Trattato, non furono conseguenti nelle concrete azioni atte a superare il divario tra le regioni europee.

Vi era, in quei tempi, infatti una certa sicurezza del fatto che l'integrazione dei mercati avrebbe ridotto le disparità interregionali<sup>2</sup>.

Le motivazioni che condussero a sbloccare le politiche regionali andarono subito ben oltre l'idea di un mero strumento compensativo per correggere gli effetti dell'integrazione del mercato. L'impegno del Trattato a ridurre le disparità regionali della Comunità fu considerato come “un'esigenza umana e morale di primaria importanza”. A questo scopo, il Rapporto del Commissario George Thomson, adottato nel 1973<sup>3</sup>, da cui trasse vita il processo legislativo per la creazione del Fondo regionale per lo sviluppo, indicò due punti chiave validi nel lungo termine:

Nessuna Comunità potrebbe resistere a lungo, né avere un significato per gli individui che ne fanno parte, fintantoché alcuni abbiano un tenore di vita assai diverso e finché avranno motivo di dubitare della volontà comune di tutti di aiutare ciascuno Stato membro a migliorare la condizione del suo popolo [...] La lunga storia e le diversità del popolo europeo, nonché i valori storici e culturali che costituiscono il patrimonio morale di ciascuna regione, rendono il mantenimento delle basi di un'economia moderna in ciascuna regione un aspetto di fondamentale importanza.

Lo scopo di una politica regionale della Comunità è di dare alle aree che soffrono di squilibri regionali i mezzi per correggerli e per mettersi in condizioni

---

<sup>2</sup> Vedi, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report*, Fabrizio Barca, p. 13 e Vanhove N., Klassen L.H., *Regional policy: A European approach*, 1987, p. 258.

<sup>3</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Rapporto sull'Europa allargata* (Thomson Report), COM (73) 550 def, 3 maggio 1973.

di pari competitività. L'obiettivo sarà di utilizzare più pienamente i vari fattori di produzione della comunità: le risorse umane, il capitale sociale, le infrastrutture.

All'inizio della nuova politica il fondo sociale e il nuovo fondo regionale, congiuntamente noti come "Fondi strutturali", vennero tenuti separati, il primo per assistere gli individui a ottenere nuove qualifiche, il secondo per provvedere alle infrastrutture. La loro entità complessiva era piuttosto modesta (5% del Bilancio totale della Comunità).

Con le riforme del 1974 e del 1984, si sviluppò un "approccio integrato" sul quale potessero convergere le misure della UE e le politiche nazionali. Finì il sistema delle quote per l'allocazione delle risorse (sostituito con un sistema di valori di massima), agli Stati membri fu chiesto di presentare programmi di sviluppo regionali che consentissero alla Commissione di identificare e discutere le priorità comuni. Venne anche introdotta la valutazione ex-post, con la pubblicazione di rapporti periodici della Commissione sulle tendenze regionali di sviluppo<sup>4</sup>. Il budget delle politiche regionali crebbe al 13% con il bilancio del 1985. Tutto cambiò poi con l'Atto Unico, con i Programmi Integrati Mediterranei ed infine con il Trattato di Maastricht del 1992. Il budget dedicato alle politiche di coesione salì al 32% nel 1993.

La revisione del Trattato, attuata a Maastricht nel 1992, diede priorità al "rafforzamento [...] della coesione", inserendola nell'Articolo 2, come uno dei mezzi per raggiungere gli obiettivi dell'Unione, parallelamente "all'istituzione" dell'unione economica e monetaria.

Gli obiettivi e le priorità della Comunità vennero a costituire il quadro di riferimento per l'allocazione delle risorse. Gli Stati membri dovevano formulare programmi in linea con quel quadro e ottenere l'approvazione della Commissione per il loro avvio e per l'operatività dei trasferimenti. La modifica del bilancio da annuale a pluriennale accompagnò il nuovo approccio strategico, che rifletteva sempre di più l'idea secondo la quale lo sviluppo economico e sociale non aveva molto a che fare con la costruzione di infrastrutture e l'erogazione di sussidi alle imprese, ma aveva più a che fare con la promozione di pacchetti di servizi integrati.<sup>5</sup>

Vennero coinvolti gli attori locali nella politica di sviluppo. Si introdusse il "principio del partenariato", in base al quale le autorità regionali e locali dovevano essere coinvolte nella formulazione e nell'attuazione del programma. Venne creato un Comitato delle regioni, sottolineando il crescente ruolo del livello regionale di governo in tutti gli Stati membri, e pa-

---

<sup>4</sup> Lowe P., in *Inforegio Panorama*, Commissione europea (2008e) e Barca F., *L'evoluzione della governance: 1988-2008*, versione Italiana del Rapporto omonimo, p. 14.

<sup>5</sup> Barca F., op. cit., p. 15.

rallelemente fu introdotto anche un “principio di addizionalità” per far sì che la spesa finanziata dalla Comunità non si limitasse a sostituire la spesa finanziata a livello nazionale.

Nel 1987 venne pubblicato il Rapporto di Padoa Schioppa<sup>6</sup> che, a proposito delle politiche, diceva “esistono seri rischi di un aggravamento degli squilibri regionali nel corso della liberalizzazione del mercato [...] e sono necessarie adeguate misure di accompagnamento per accelerare l’adeguamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli [...] a tal fine sono necessari le riforme e lo sviluppo dei fondi strutturali della Comunità”.

Negli anni ‘90 vennero avviate le “iniziative comunitarie”, dove la Commissione assumeva responsabilità di gestione (tra gli esempi significativi figurano Interreg per la cooperazione transfrontaliera, URBAN per lo sviluppo urbano e LEADER per lo sviluppo rurale).

Negli anni successivi al 2000, causa critiche sollevate circa l’eccessivo verticismo della Commissione, la sua discrezionalità venne ridotta decentrando la responsabilità dei contenuti e della gestione dei programmi agli Stati membri e alle Regioni. Le informazioni dettagliate sugli interventi (cioè l’elenco dei beneficiari finali, la sorveglianza sugli indicatori e sui piani finanziari per le cosiddette “misure” o gruppi di progetti) venivano trasferite a un “Complemento di programmazione” adottato dagli Stati membri e dalle Regioni. Il ruolo della Commissione nei Comitati di sorveglianza veniva ridimensionato a quello di osservatore e nella fase di programmazione compiva un passo indietro. Si verificava una drastica riduzione del numero di iniziative comunitarie (da 13 a 4) con un calo corrispondente della quota di risorse destinate (dal 10 per cento al 5 per cento).

“I cambiamenti del Regolamento prodotti tra il 2003 e il 2006, pur rappresentando un passo nella giusta direzione - specie perché introducevano un Quadro di riferimento strategico nazionale per ciascuno Stato membro - hanno deluso le aspettative. Sostanzialmente indeboliti dalla pressione degli Stati membri, i nuovi strumenti non hanno fornito alla Commissione l’opportunità o le informazioni necessarie per orientare Stati e Regioni verso priorità e obiettivi chiari e verificabili e l’hanno ulteriormente privata di discrezionalità”<sup>7</sup>.

La rilevanza della consapevolezza della dimensione spaziale è stata sottolineata dalla esplicita introduzione, nel Trattato di Nizza, della dimensione territoriale della politica di coesione parallelamente alle dimensioni economica e sociale (politica di coesione territoriale)

---

<sup>6</sup> Padoa-Schioppa T., Emerson M., King M., Milleron J.C., Paelinck J.H.P., Papademos L.D., Pastor A., Scharpf F.W., *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, 1987.

<sup>7</sup> Barca F., op. cit., p. 28.

Il successo finanziario dell'Unione monetaria e dell'euro, e la più recente crisi finanziaria internazionale, hanno messo in luce ancora una volta l'inevitabilità di obiettivi di sviluppo comuni all'intera Unione.

La crisi finanziaria ha accentuato la necessità di un nuovo approccio allo sviluppo. Per due ragioni. In primo luogo, ha accresciuto paure e insicurezze in tutta la società e ha inflitto perdite (attuali e previste) che creeranno nuove inefficienze e nuove trappole di esclusione sociale, aggravando quelle esistenti. In secondo luogo, si è prodotta una crisi di fiducia tra creditori e debitori.

In Europa la scelta politica è stata quella di unificare i mercati e le valute. Ciò ha amplificato gli effetti della globalizzazione, creando opportunità per molti cittadini europei.

“Ma cogliere queste opportunità non è facile, mentre la distruzione creatrice prodotta dalla pressione del mercato produce sia vincitori sia vinti. Nei territori in cui le istituzioni economiche locali sono deboli o tardano ad adeguarsi, l'integrazione dei mercati non traduce flussi di capitale e lavoro, ma al contrario può produrre migrazioni. Inoltre in presenza di flussi di immigrazione attratti dalla relativa apertura e dal grado di libertà significativa delle società europee, si producono una pressione sulla capacità dei residenti delle zone di maggiore immigrazione di accedere ai tradizionali servizi pubblici e una minaccia alle loro identità locali, specie per chi non ha i mezzi per 'connettersi' economicamente e culturalmente”. “Nasceranno così nuove trappole di sottoutilizzo e di esclusione sociale e quelle esistenti diventeranno più persistenti”<sup>8</sup>.

Così profeticamente scriveva Fabrizio Barca nel suo Rapporto del 2009. Inutile sottolineare come egli avesse intuito la crisi migratoria dei successivi anni e la montante opposizione all'integrazione europea. Alla crescente opposizione all'integrazione europea è corrisposto quello che Barca profetizzava come “un sostegno sempre maggiore a politiche restrittive dell'immigrazione”.

In questo contesto, il consenso sulla stessa politica di coesione si è progressivamente eroso.

Quale soluzione ha dato il Rapporto Barca?

Un approccio place-based ovvero di sviluppo locale, di tipo bottom-up. Tale approccio è tanto strumento quanto sistema relazionale e di governance (come tra poco vedremo). Esso è messo ad oggetto di questo saggio. E al Rapporto omonimo di Barca nel prosieguo ci riferiremo tanto nei contenuti quanto nel metodo.

Vediamo ora che definizioni da Barca di tale approccio.

---

<sup>8</sup> Barca F., op.cit., pp. 50-51.



Fonte: <http://peopledevelopmentmagazine.com/2015/09/15/employee-engagement-from-the-bottom-up/>

### 1.3. L'approccio place-based secondo Barca

Che tale approccio sia stato seguito, purtroppo, non possiamo dire. Il recente Piano Juncker è un segnale in direzione nettamente opposta. Così come certe politiche di centralizzazione finanziarie e bancaria.

Né tantomeno, lo vedremo tra breve, Barca è stato profeta in patria. Poco, molto poco del suo approccio è presente nella programmazione delle Regioni e peggio ancora dello Stato. Ci torneremo tra breve, in particolare al paragrafo 5.6.

Sentiamo ora come Fabrizio Barca definisce questa politica: “Una politica place-based è una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell’ambito di una politica place-based gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione. Esistono forti motivi perché l’Unione destini una larga parte del bilancio comunitario a una strategia place-based che sia di complemento al completamento del

mercato unico. Solo una strategia place-based può permettere all'Unione di rispondere all'aspettativa dei propri cittadini di beneficiare dei vantaggi economici dell'unificazione, indipendentemente da dove essi vivono, di avere pari accesso alle opportunità e di far fronte ai rischi. Questo risultato può essere raggiunto ricorrendo a una governance moderna nella quale gli Stati membri e le Regioni, secondo gli ordinamenti nazionali, conservano la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti. In particolare, esistono ottimi motivi per costruire all'interno della politica di coesione un'agenda sociale territorializzata mirata a garantire standard socialmente condivisi di benessere per gli aspetti della vita ai quali individui e gruppi attribuiscono priorità elevata. Questo rappresenterebbe un tipo di contratto sociale tra l'Unione e i suoi cittadini e un modo, nel più lungo termine, per incoraggiare la mobilità fra Stati membri riducendo le paure che essa suscita. Nel realizzare una tale politica l'Unione ha un vantaggio rispetto ai singoli Stati membri, poiché essa è in grado di tenere conto delle interdipendenze fra luoghi a cavallo dei confini nazionali, che rivestono un'importanza sempre maggiore per la crescita dell'Unione. Inoltre l'Unione è meno soggetta alla pressione di gruppi d'interesse locali che possono alterare o ostacolare i percorsi di sviluppo<sup>9</sup>.

#### **1.4. Perché un approccio place-based nelle politiche europee**

Di seguito riportiamo alcuni stralci di passaggi rilevanti dell'omonimo Rapporto di Fabrizio Barca. Prendiamo, per motivi di sintesi, l'overview del Report stralciandone alcuni punti.<sup>10</sup>

1. La strategia politica individuata nella relazione è l'approccio di sviluppo basato sul territorio. L'OCSE chiama tale approccio il "nuovo paradigma della politica regionale". Esso è stato sperimentato in varie parti del mondo negli ultimi due decenni. Il suo obiettivo è quello di ridurre l'inefficienza persistente (sottoutilizzazione delle risorse con conseguente reddito inferiore al potenziale sia nel lungo periodo che nel breve) e la persistente esclusione sociale (in primo luogo, un numero eccessivo di persone sotto un determinato livello di reddito e escluse da altri tipi di benessere) in alcuni luoghi specifici.

2. La teoria economica<sup>11</sup> mostra che un territorio potrebbe richiedere un intervento dall'esterno in risposta a due tipi di fallimento, quelli del mercato e di governo. In primo luogo, un luogo può essere intrappolato in un cir-

---

<sup>9</sup> Barca F., *Sintesi*, versione italiana del Rapporto, pp. 7-8.

<sup>10</sup> Ns. adattamento e traduzione in italiano.

<sup>11</sup> Barca F., op. cit., p. XI.

colo vizioso di inefficienza o di esclusione sociale, perché le élite locali deliberatamente non scelgono le appropriate istituzioni economiche (poiché contro i loro interessi), o perché meno un luogo ha istituzioni efficaci, meno probabile è che esso le abbia in futuro (path dependency<sup>12</sup>). L'esclusione sociale può anche essere perpetuata perché circostanze individuali sono ereditarie e persistenti. L'intervento esogeno necessario per affrontare questi problemi dovrebbe assumere la forma di una fornitura di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici volti a innescare il cambiamento istituzionale, migliorare il benessere delle persone e la produttività delle imprese e promuovere l'innovazione.

I prodotti e i servizi in questione devono essere adattati ai luoghi aggregando le vocazioni e conoscenze locali e tenendo conto dei collegamenti con altri luoghi. Su questo punto la "dimensione territoriale" della coesione è particolarmente rilevante.

3. Gli agglomerati<sup>13</sup> - una delle forze motrici dello sviluppo - sono sempre il risultato di decisioni private e pubbliche, nell'ultimo caso essi derivano dalla governance territoriale fatta da istituzioni che regolano l'utilizzo del territorio, la promozione della ricerca e il sostegno alle imprese, forniscono servizi sociali, istruzione, sanità, approvvigionamento idrico e così via. Tali decisioni sono invariabilmente prese con informazioni molto limitate sul fatto che il processo di agglomerazione interessato stia potenziando o riducendo l'efficienza complessiva o se dovrebbero essere incoraggiati invece nuovi agglomerati. La pressione di interessi privati tesa a catturare il processo decisionale, inoltre, è permanentemente in opera. Queste caratteristiche richiedono un approccio prudente in base al quale interventi pubblici

---

<sup>12</sup> Coleman J.S., *Social capital in the creation of human capital*, 1998, North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990, Barca, op. cit., p. 47, scrive che il cambiamento dipende da: "... the agency of individuals or their capacity to act effectively in the pursuit of goals; the beliefs of individuals in other agents or the State to fulfil their commitments; social capital, or any aspect 'of social structure [which] facilitates certain actions of actors within the structure'; trust which is held when 'the probability that [someone] will perform an action that is beneficial to us [is attributed a value] high enough for us to consider engaging in someform of cooperation' with them; institutional capacity, or the capacity of public and private local institutions to govern and coordinate collective decision-making; democratic participation in decision making, as a condition for local choices to be more informed and more in line with people's preferences and to allow citizens and collective bodies the freedom to experiment with solutions while exercising mutual monitoring. All these institutional conditions tend to stimulate development by encouraging the involvement and cooperation of people, creating an incentive for them to pool knowledge and to develop collective projects".

<sup>13</sup> Ottaviano G., Thisse J.F., *Agglomeration and Economic Geography*, 2004, *Report Working Paper*, by Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2009). Sul tema vedi anche Barca, op. cit., p. 17 e ss.

con un impatto territoriale sono resi visibili e verificabili e sottoposti al controllo collettivo a mezzo dell'avvio di un processo in cui ad ognuno sono date le possibilità e le informazioni per partecipare e per esprimere dissenso. Un approccio place-based consente tutto questo.

4. L'approccio place-based va oltre il tradizionale dilemma del federalismo fiscale<sup>14</sup> sul decentrare o centralizzare qualsiasi funzione pubblica. La responsabilità per la progettazione e implementazione delle politiche è ripartita tra i diversi livelli di governo supportati da mutue relazioni e fiducia contrattuali, con un ruolo giocato da istituzioni di scopo quali le agenzie pubblico-private, partnership pubblico-private, ecc. L'autorità che regola l'intervento esogeno fissa le priorità, le regole e gli obiettivi generali per l'utilizzo del finanziamento fornito, lasciando ai livelli di governo inferiori di attuare questi principi a seconda del contesto e per come meglio credono.

5. Le politiche place-based sono complesse e rischiose. Ci sono seri rischi di misallocating le risorse, di creare una cultura di dipendenza e che favorisca speculatori sugli innovatori. Allo stesso tempo, la dimensione spaziale garantisce interventi pubblici trasparenti, verificabili e soggetti al controllo dei cittadini. In essa vi è un chiaro riconoscimento del fatto "the state does not necessarily know best"<sup>15</sup>. L'opposto è il caso per le strategie politiche che mimetizzano gli effetti spaziali di simili interventi pubblici dietro uno schermo di autoproclamata "cecità spaziale". Quando le politiche per lo sviluppo sono esplicitamente place-based, i rischi possono essere identificati e affrontati attraverso l'efficacia del sistema di condizionalità, l'attenzione ad obiettivi e risultati, la disciplina imposta dalla valutazione, la competenza e la credibilità di un'autorità esterna nonché la possibilità di aprire un dibattito pubblico sulle scelte politiche effettuate.

6. Un approccio politico place-based, è particolarmente indicato per l'Unione Europea. La principale tesi sostenuta nel Rapporto Barca - l'argomento di sostenibilità per l'Unione Europea - prevede due fasi. Primo, tutte le Unioni devono accompagnare la sovranità su mercati e finanza e la loro responsabilità per la mobilità interna del lavoro e del capitale, con una politica di sviluppo volta a dare a tutti l'opportunità di utilizzare il loro potenziale (efficienza) e a tutte le persone la possibilità di essere inclusi socialmente, indipendentemente dal luogo in cui vivono (inclusione sociale). Se una Unione è "free market oriented" o "social market oriented" - come mostra il caso degli Stati Uniti - le risorse sono spese per aiutare le regioni ad affrontare problemi di sviluppo. Nel caso specifico dell'Unione Europea,

---

<sup>14</sup> Sul tema del federalismo fiscale e della sussidiarietà europea, vedi, Ahmad E., Brosio G., *Handbook of Fiscal Federalism*, 2006; Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU*, 2009.

<sup>15</sup> Barca F., op. cit., p. XII.

i cittadini di paesi che, dopo secoli di conflitti, si sono riuniti sotto comuni regole, attendono pari opportunità per tutti. Affrontare le trappole dell'inefficienza e dell'esclusione sociale<sup>16</sup> è un compito per l'Unione Europea; se questo compito non è correttamente eseguito sarà messa sotto accusa l'intera UE.

7. Come risultato dell'unificazione del mercato interno, che ha rafforzato gli effetti della globalizzazione, i cittadini hanno visto aprirsi i loro mercati del lavoro, stranieri hanno avuto accesso ai loro servizi e le loro pratiche nazionali e locali modificate dalle norme europee. I cittadini stanno vivendo un'erosione dei loro legami comuni<sup>17</sup> nazionali o regionali e del loro sentimento nazionale di comunità (o identificazione). Questo processo è difficile. Come evidenziato nei sondaggi e dal fallimento del tentativo di carta costituzionale europea, i ricordi di conflitti e divisioni storiche non vengono dimenticati. Per la sostenibilità dell'Unione e per evitare un ritorno a comportamenti nazionalistici<sup>18</sup>, due linee d'azione complementari possono essere perseguite a breve e medio termine. In primo luogo, vi è la necessità di meno elitismo negli interventi dell'UE e meno invasività rispetto alle pratiche nazionali e locali in un approccio eccessivamente dettagliato e burocratico. In secondo luogo, devono essere promossi i "legami comuni" dal momento che l'UE è responsabile di avere allentato i legami esistenti: l'attesa di solidarietà a livello di Unione può essere cemento di questo processo.

8. Non si tratta di "fare qualcosa sociale" o di "un costo da pagare" per raggiungere o preservare il mercato e la moneta unica. Questo argomento è stato abusato nel corso degli anni per convincere gli scettici, ed ha fallito. Se una politica è un "costo", perché dovremmo davvero preoccuparci delle sue qualità, dei suoi risultati e della sua progettazione concettuale? Paghiamo i costi e cerchiamo di fare il meno possibile. Mercato e moneta unificata non sono obiettivi in sé, ma mezzi per il raggiungimento degli obiettivi ultimi che hanno motivato la formazione dell'Unione: lo sviluppo, il benessere e il mantenimento della pace. Se le trappole dell'inefficienza e dell'esclusione sociale non verranno affrontate attraverso una politica per lo sviluppo, gli stessi obiettivi per i quali mercato e valuta unificata sono stati introdotti non potranno essere raggiunti. Indipendentemente da tale unificazione, il perseguimento di questi obiettivi chiede, come l'esperienza di altre Unioni dimostra, che sia l'Unione Europea a prendere la diretta responsabilità di affrontare queste trappole<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Barca F., op. cit., pp. 109, 119, 122, 135.

<sup>17</sup> Si veda la frase di Einstein in *On Peace*, 1960, pp. 186-203, citata in apertura del libro.

<sup>18</sup> Abbiamo già detto che tali affermazioni di Barca si stanno rivelando profetiche: si vedano le recenti esperienze politiche ungheresi o polacche.

<sup>19</sup> Barca F., op. cit., p. XII.

9. Un approccio place-based e una politica di coesione sono il modo migliore per l'Unione di adempiere al suo compito di sviluppo. Questo approccio, come si sosteneva sopra, può essere particolarmente efficace poiché risponde alla necessità di adattare interventi e istituzioni economiche alle condizioni locali; un bisogno che è stato energicamente sottolineato da recenti avanzamenti nella teoria della crescita e dello sviluppo. Inoltre, un approccio place-based, nel quale l'Unione definisce il quadro di intervento a sostegno dello sviluppo regionale e le Regioni e Stati-Nazione hanno la responsabilità per la progettazione e per la scelta dei progetti - è l'unico modello di politica compatibile con la forma di governo e a limitata legittimità democratica (ibrida) dell'UE<sup>20</sup>.

Il modello americano di intervento top-down *federale* non sarebbe adatto per l'UE, anche se fosse superiore, cosa che il Rapporto Barca comunque dice che non è.

10. La ragione per investire una quota rilevante del bilancio dell'Unione Europea su una politica di sviluppo basata sul territorio è ulteriormente rafforzata da due vantaggi che l'Unione ha rispetto agli Stati membri nell'esecuzione di una tale politica. Da un lato, il livello UE è più adatto per affrontare le interdipendenze transfrontaliere da cui dipendono lo sviluppo delle esternalità cross-border e a ridurre il rischio di politiche beggar-thy-neighbour<sup>21</sup>. Il metodo place-based è inoltre in una posizione migliore per promuovere un processo di apprendimento e diffusione istituzionale dal momento che è maggiormente lontano dagli interessi e gruppi di pressione locali rispetto agli Stati membri o alle regioni. L'UE ha più credibilità nel rivestire il ruolo esogeno che la politica richiede.

11. La missione del Trattato UE per uno sviluppo armonioso, e la logica economica di un approccio place-based hanno due obiettivi: aumentare l'efficienza e l'inclusione sociale.

Una maggiore efficienza è fondamentale per il futuro dell'Unione: l'integrazione dei mercati, la mobilità del capitale e del lavoro, la stabilità di bilancio cambiano i vantaggi comparativi delle regioni e richiedono riallocazione di risorse e cambiamenti istituzionali che possono essere promossi da una strategia place-based.

Il tema dell'inclusione sociale è una questione urgente, e non solo a causa della corrente crisi economica. È sempre più sotto questione la divisione del lavoro tra un livello UE che si prende cura dei mercati e delle liberalizzazioni, e un livello degli Stati membri che si prendono cura del benessere<sup>22</sup>. La possibilità di azione degli Stati è sempre più limitata dalla supre-

---

<sup>20</sup> Barca F., op. cit., p. 52.

<sup>21</sup> Barca F., ibidem, p. 117. La definizione italiana è: *politica del rubamazzo*.

<sup>22</sup> Vedi Commission Communication, *Temporary Community framework for State aids*

mazia costituzionale delle norme europee sull'integrazione economica, sulla liberalizzazione e sulla concorrenza e dalla pressione delle imposte e delle regole di stabilità europee sui bilanci nazionali.

Per contro la possibilità di azione da parte dell'UE è limitata dalla forza dei "contratti sociali nazionali" e dalle differenze tra questi <sup>23</sup>.

12. È necessaria la costruzione di una "agenda sociale territorializzata"<sup>24</sup> nel contesto della politica di coesione. Sarebbe una strategia focalizzata su singoli individui consapevoli che il loro benessere e l'efficacia di qualsiasi intervento dipende dal luogo in cui vivono. Adottando un approccio place-based, questa agenda dovrebbe mirare a garantire standard essenziali socialmente convenuti per una o due questioni di massima priorità per i cittadini europei. Nel rispetto della diversità dei "Contratti sociali" tra i cittadini e i loro Stati nazionali, potrebbe stabilire alcuni elementi di un contratto sociale tra tutti i cittadini dell'UE e l'UE nel suo complesso. Inoltre, fornendo una soluzione parziale per il presente, potrebbe anche contribuire ad incoraggiare la mobilità del lavoro a lungo termine, creando una fonte aggiuntiva di protezione sociale.

---

*measures to support access to finance in the current financial and economic crisis* (2009/C 16/01).

<sup>23</sup> Barca F., op. cit., p. XIII.

<sup>24</sup> Barca F, ibidem, p. 145 e ss.

## 2. *Uno sviluppo locale di tipo partecipativo*

Lo sviluppo locale partecipato mira a porre le basi di uno sviluppo sostenibile che sia orientato a integrare aspetti sociali, economici, ambientali, architettonici e culturali, impone che gli attori da coinvolgere per analizzare e trovare soluzioni, debbano essere rappresentativi della più ampia gamma degli attori portatori d'interessi legittimi del territorio locale.

Ne consegue, inevitabilmente, il coinvolgimento e la partecipazione delle funzioni istituzionali, dei vari portatori d'interesse specifici e generali nel corso della progettazione dei programmi, della costituzione dei partenariati, dell'attuazione di progetti di qualificazione del paesaggio intesa come risorsa ambientale, economica, sociale, culturale, in modo nuovo, concreto in termini di approcci e strumenti gestionali.

Questo è il contesto di fondo dei nuovi approcci di *governance*: un sistema d'interazione dinamica di relazioni tra decisori politici e stakeholders in modo più inclusivo e co-responsabile rispetto a modalità decisionali consolidate che si prestano sempre più a criticità, e conflitti estenuanti sul territorio, che vanificano i risultati attesi di progetti di riqualificazione impedendo lo sviluppo di soluzioni di miglioramento tra i diversi stakeholders.

La governance delle politiche territoriali presuppone l'uso di nuovi strumenti di gestione dei processi partecipati e dei processi decisionali che, applicati con metodo, apertura e le dovute condizioni istituzionali e tecniche, possono contribuire a realizzare progetti di valorizzazione del capitale sociale di un territorio, in termini di competenze, conoscenze e capacità progettuali diffuse.

Gli interventi territoriale si presentano con l'emanazione di una pianificazione integrata e prende forma anche a partire dalle considerazioni, dalle riflessioni e dalla consapevolezza consolidate nel corso del processo partecipato e dei confronti con gli attori istituzionali e non, durante i quali si è sempre perseguita la ricerca comune di aspettative, soluzioni, strategie.

Questo percorso è quello da intraprendere nella costruzione delle nuove strategie di sviluppo locale, che deve vedere la partecipazione non

solo di esperti qualificati, ma anche quella dei soggetti istituzionali interessati ai contenuti e alla progettazione.

Per quanto riguarda gli attori del territorio si può distinguere tra:

- *attori istituzionali*: che esercitano l'interesse pubblico o collettivo;
- *attori economici*: costituiti dai vari settori imprenditoriali locali, che perseguono interessi principalmente di tipo privatistico e operano sul mercato interagendo in qualche forma le attività pubbliche;
- *attori sociali e culturali*: una via di mezzo tra le due precedenti categorie di attori: pur agendo indipendentemente, per la maggior parte con forme privatistiche, gli attori di questo gruppo non perseguono interessi dei singoli né di lucro. Spesso hanno come fine la salvaguardia e l'arricchimento del territorio e del suo patrimonio.

La prima e più importante forma di approccio place-based è quella sperimentata nell'Unione Europea con i programmi LEADER<sup>1</sup> oggi definiti di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Cos'è uno sviluppo locale di tipo partecipativo? L'espressione "sviluppo locale di tipo partecipativo" (Community Led Local Development C.L.L.D.) è utilizzata dalla Commissione europea per descrivere un approccio che rovescia radicalmente la tradizionale politica di sviluppo di tipo "top-down" (dall'alto verso il basso). Tale approccio è stato da almeno 25 anni sempre indicato come approccio LEADER, così denominato sulla scorta del tipo di approccio "bottom-up" (dal basso verso l'alto) adottato dal programma comunitario di sviluppo locale rurale omonimo.

L'approccio LEADER (o, se si preferisce, metodo LEADER) è il modello di riferimento fondamentale<sup>2</sup>.

In letteratura vengono indicate come sperimentazioni rilevanti anche l'approccio URBAN (già sperimentato nei Programmi di Iniziativa Comunitaria URBAN prima e URBACT poi), il Programma di Iniziativa Comunitaria EQUAL e anche l'approccio integrato nell'ambito della politica della pesca (anch'esso già sviluppato nel ciclo 2007-2013 traendo spunto dal metodo LEADER).

Il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER è stato attuato, nello specifico, a partire dal 1991<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'acronimo LEADER: Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale.

<sup>2</sup> Uno degli autori è stato direttore (responsabile di piano) di due programmi GAL Leader: uno nella programmazione 1994-1999 (Gal Leader II Simeto Etna) e l'altro nella programmazione 2000-2006 (Gal Leader + Etna).

<sup>3</sup> Sin dal primo ciclo di programmazione 1989-1993 della politica di coesione, la priorità accordata alle strategie di sviluppo locale si è manifestata nell'ambito sia dei Programmi Operativi (nazionali e regionali), sia dei Programmi di Iniziativa Comunitaria. Fra le altre forme di intervento assumono una particolare rilevanza le Iniziative Comunitarie. Dopo la

Con il Community Led Local Development è la popolazione locale a prendere in mano il comando e a formare un partenariato locale che elabora e attua una strategia di sviluppo integrato (place-based). La strategia è concepita in modo da svilupparsi sulla base dei punti di forza sociali, ambientali ed economici, ossia sul patrimonio della comunità, piuttosto che limitarsi a compensarne i problemi.

L'approccio LEADER allo sviluppo locale si è dimostrato, nel corso degli anni, un efficace strumento di promozione dello sviluppo delle zone rurali, pienamente confacente ai bisogni multisettoriali dello sviluppo rurale endogeno grazie alla sua impostazione bottom-up. La Commissione Europea ha, quindi, ritenuto opportuno che LEADER sia mantenuto in futuro e che la sua applicazione resti obbligatoria per tutti i programmi di sviluppo rurale a livello nazionale e/o regionale.

La "lisbonizzazione" delle politiche strutturali aveva già implicato una forte ricentralizzazione della loro gestione strategica e un restringimento discutibile delle tipologie di interventi ammissibili a beneficio

In altri termini, si registra – quasi in conflitto con il dettato dei Trattati di Lisbona – l'abbandono dell'obiettivo politico della "convergenza" delle regioni in ritardo di sviluppo, sacrificato sull'altare della ricerca a tutti i costi di una finalizzazione sulla crescita economica delle modeste risorse finanziarie che vengono allocate sul bilancio pluriennale dell'UE.

L'UE, pertanto, ha cercato di bilanciare questa spinta alla ricentralizzazione di politiche che, essendo per loro natura rivolte ai territori, dovrebbe-

---

fase di sperimentazione nel primo ciclo di programmazione, nel ciclo 1994-1999 vengono realizzate 13 Iniziative Comunitarie. Queste, da un lato vengono reiterate a seguito della valutazione positiva dell'esperienza sperimentale del ciclo 1989-1993 e, dall'altro, sono oggetto esse stesse di un processo di revisione – concordato ampiamente dalla Commissione con gli Stati membri, le Regioni e gli stessi operatori privati – volto ad esaltarne la funzione di pioneering (sperimentazione di interventi di policy innovativi) e/o di strumento specificamente tarato su ben definite problematiche settoriali o territoriali. Nel ciclo 2000-2006 sono stati implementati quattro PIC, tutti monofondo: (i) Interreg, (ii) LEADER Plus; (iii) URBAN II; (iv) EQUAL. Nell'ambito dei PO 2007-2013 le forme di programmazione/progettazione integrata più note sono state: a) i Progetti Integrati Territoriali (PIT), che nelle regioni settentrionali, sovente, sono stati denominati Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL); b) i Piani di Sviluppo Locale (PSL) implementati nell'ambito dell'approccio LEADER. I PIT/PISL, in sostanza, hanno tentato di replicare su scala sub-regionale i quattro principi cardine della riforma del 1988 dei Fondi Strutturali (concentrazione territoriale e finanziaria degli interventi, programmazione pluriennale; addizionalità/integrazione di più fonti di finanziamento, partenariato verticale e orizzontale). Si veda, Bonetti A., *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nella programmazione 2014-20: dall'approccio leader allo strumento Community Led Local Development*, 2014, pp. 5-6. Sulla nuova programmazione 2014-20 si veda, inoltre: *La Programmazione 2014-2020 In Sicilia, Manuale di Sopravvivenza Civica*, Bruno A., 2014; Mendez C., *The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?*, 2011.

ro essere parimenti caratterizzate da un forte decentramento delle competenze, attraverso il rilancio della progettazione integrata su scala territoriale (questo anche per ottemperare all'indicazione del Rapporto Barca<sup>4</sup> di potenziare approccio e strumenti place-based).

Con le politiche territoriali del sopra esposto Rapporto Barca vi è un esplicito orientamento a rafforzare il partenariato orizzontale, in modo da rinsaldare indirettamente sia il "capitale sociale"<sup>5</sup> (specialmente nella sua componente relazionale) sia la condivisione di sistemi di governance locale più inclusivi e trasparenti<sup>6</sup>.

Il metodo sarà applicato, diversamente dal passato, a tutti i Fondi delle politiche strutturali in Europa, in quanto sarà lo strumento precipuo attraverso il quale implementare l'approccio place-based richiesto dal Rapporto Barca del 2009<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> "These distinctive features, commonly referred to as the "Leader method", are often singled out as generating significant added value notwithstanding several non-trivial challenges", vedi, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report*", Barca F., p. 101, *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II, Final Report for the DG Agriculture*, 2003.

<sup>5</sup> "There is a strong case for building a 'territorialised social agenda' within the context of cohesion policy. It would be a strategy focused on individuals but aware that their well-being and the effectiveness of any intervention depend on the place where they live. By adopting a placebased approach, this agenda should be aimed at guaranteeing socially agreed essential standards for one or two issues of high priority for European citizens. While respecting the diversity of 'social contracts' between citizens and their Nation States, it would establish some elements of a social contract between all EU citizens and the EU as a whole. Moreover, while providing a partial solution for the present, it could also help encourage mobility of labour in the longer term, giving an added source of social protection", Barca, *Report*, p. XIII.

<sup>6</sup> "The territorial or place-based perspective (that cohesion policy has helped bring about) is often blurred: insufficient attention is paid to its central tenet according to which public goods and services and institutions must be tailored to specific contexts by eliciting and aggregating local knowledge and preferences; administrative Regions (decisive players in the implementation process) are erroneously treated as the unit of reference for policy interventions; outdated concepts of regional policy, involving financial transfers and sectoral public works, still play a strong role. The place-based approach pursued by cohesion policy is a much-needed tool for the Union today. The place-based (territorial) development policy model, the paradigm that cohesion policy aims to implement, is a modern way to promote development and it is the only model available at this stage to the European Union to fulfil the development mission required by its own existence. an agenda for a reformed cohesion policy". *A placebased approach to meeting European Union challenges and expectations. An Independent Report* by Fabrizio Barca p. 106 e p. 108.

<sup>7</sup> Vi è da dire che il Rapporto Barca oltre a sollecitare un maggiore coordinamento tra DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI e DG MARE, sottolinea come tale coordinamento sia essenziale al fine della "territorial" dimension of cohesion policy (made explicit in the new draft Treaty) ed è ciò che questa dimensione richiede (ivi, p. XXIII), chiede come pilastro

## 2.1. Finanziamenti allo sviluppo locale partecipativo

Nei paesi extraeuropei, anche la Banca Mondiale sostiene progetti che utilizzano una metodologia guidata dalle comunità locali (Community driven development - CDD) molto simile in 94 paesi, con un investimento totale stimato in quasi 30 miliardi di dollari<sup>8</sup>.

Per questo motivo il partenariato riceve finanziamenti di lungo periodo e decide come spenderli. Non è un caso che l'applicazione dei principi che stanno alla base del CLLD<sup>9</sup> si sia diffusa negli ultimi vent'anni, passando da un piccolo polo formato da 200 progetti pilota LEADER a circa 2 600 partenariati (sia LEADER che asse 4 del FEP (Fondo europeo per la pesca)) che coprono pressoché ogni angolo dell'Europa rurale e gran parte delle coste. Anche gli investimenti complessivi pubblici e privati sostenuti da questi partenariati sono cresciuti, fino a raggiungere circa 8,6 miliardi di EUR nel periodo 2007-2013, per sostenere un'ampia gamma di progetti soprattutto di piccole dimensioni, migliaia di imprese e di posti di lavoro e migliorando sensibilmente i servizi locali e l'ambiente. I principi del CLLD si sono consolidati e più che decuplicati nell'arco di quattro periodi di programmazione consecutivi. L'esperienza acquisita ha dimostrato quando e in quali contesti l'approccio del CLLD è efficace e in che modo possa aggiungere valore ai programmi nazionali<sup>10</sup> e regionali. Ha anche fatto emer-

---

delle nuove politiche di coesione che la Commissione diventi centro di competenza quale condicio sine qua non della stessa nuova politica territoriale "Pillar 8: Refocusing and strengthening the role of the Commission as a centre of competence 55. The reform of cohesion policy put forward in this Report calls for the Commission to play a more ambitious and demanding role than today. This role requires: a fully consistent approach to territorial development issues, embedded in advanced economic and social thinking" (ibidem, p. XXII).

<sup>8</sup> Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* (Quali sono stati gli effetti dei programmi di sviluppo della Banca mondiale gestiti dalle comunità locali?), The World Bank Social Development Department (Dipartimento della Banca mondiale per lo sviluppo sociale). Sustainable Development Network (Rete per lo sviluppo sostenibile), maggio 2012.

<sup>9</sup> "Community Led Local Development" (CLLD). Inteso come lo strumento basato sull'esperienza di LEADER nel settore dello sviluppo rurale, volto a completare e rafforzare l'esecuzione delle politiche pubbliche - interviene per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strategie di sviluppo territoriale, delegandone l'attuazione a partnership locali (il GAL) tra soggetti dei settori pubblico, privato e della società civile.

<sup>10</sup> Uno studio sull'esperienza di sviluppo locale italiana dei patti territoriali si trova in *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, Accetturo A., de Blasio G., 2007. Il DPEF del Governo Amato del 2001, a p. 53, recita: "Tra i casi di eccellenza si segnalano: il patto di Lecce (che ha realizzato il 38,8% degli investimenti e ha creato occupazione aggiuntiva per 499 unità) e il Patto del Simeto Etna (che in poco più di un anno ha fin qui realizzato il 42,2 per cento degli investimenti)". Sul caso di quel "patto d'eccellenza" si vedano le pp. 530-557 dello studio *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa

gere i limiti del CLLD, mettendo in evidenza in quali settori è più difficile ottenere risultati. Nel nuovo contesto abbiamo l'opportunità di estendere l'approccio del CLLD alle città e di usarlo per sviluppare la risposta locale ad alcuni dei più pressanti problemi sociali e ambientali che i cittadini europei devono affrontare oggi. Inoltre c'è ancora un ampio margine per accrescere gli effetti del CLLD sulla vita dei cittadini coordinando i quattro principali flussi di finanziamento dell'UE. Esaminiamo meglio le ragioni alla base del CLLD.

## 2.2. Ragioni del CLLD quale approccio place-based

Di seguito alcune ragioni per utilizzare il *Community Led Local Development*<sup>11</sup>.

1. Il decentramento alle comunità locali della progettazione e della gestione degli interventi, in modo da potenziare la ownership dei processi di sviluppo<sup>12</sup>.

La partecipazione aperta di tutti i portatori di interesse, per mobilitare pienamente il potenziale di sviluppo locale. L'approccio partecipativo si applica sia in sede di definizione dei PSL (Piani di Sviluppo Locale), sia in sede di definizione della governance interna dei GAL, dal momento che l'art. 34 del Reg. (UE) N. 1303/2013 – confermando il dettato dell'art. 62 del Regolamento 1698/2005 sulle politiche di sviluppo rurale 2007-2013 - prevede che i partner economici e sociali privati devono rappresentare almeno il 50% dei voti della base associativa.

Il CLLD mette al comando coloro che hanno una necessità o una sfida da affrontare. Le strategie vengono elaborate e i progetti selezionati da entità locali. Questo è il tratto più distintivo del CLLD e il suo vantaggio principale. Rispetto ad altri approcci locali classici, coloro che in passato erano

---

con il Ministero delle Attività Produttive. In 50 pagine il Rapporto ministeriale esamina la best practice del Patto Simeto Etna, diretto dall'autore, prospettando le criticità che poi portarono alle dimissioni dello stesso autore e alla sostanziale fine di tutte le attività del patto.

<sup>11</sup> Si veda il documento della Commissione *Fondi strutturali e di investimento europei Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma Orientamenti per i beneficiari Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali*, Versione 2: agosto 2014, p. 10 e ss da cui vengono tratti alcuni stralci.

<sup>12</sup> Sul tema vedi, *Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Formez Inea, 2001, pp. 19-69, *I programmi integrati opportunità e vincoli Sviluppo locale*, Formez, 2001, *La progettazione integrata territoriale strumenti e procedure*, Formez, 2001, *Progetto officina sviluppo locale e eccellenza professionale*, Formez, 2002. Nel primo testo, ancora a distanza di anni, conserva un certo pregio la proposta della costituzione di reti di agenzie locali. Tale proposta profeticamente individuò il punto debole dell'attuazione territoriale dello sviluppo locale di quegli anni.

i “beneficiari” passivi di una politica diventano partner attivi e artefici del suo sviluppo. Il coinvolgimento dei cittadini nella “coproduzione” di una politica di sviluppo produce una serie di benefici importanti:

- attraverso un processo di empowerment coloro che erano considerati l’essenza del problema contribuiscono alla soluzione;
- la loro esperienza diretta, insieme alle opinioni degli altri soggetti interessati, può servire per adattare in maniera più precisa le politiche alle esigenze e alle opportunità reali;
- la capacità di agire e assumere iniziative concrete aumenta grazie alla partecipazione al processo;
- questo a sua volta determina un senso di identità locale e orgoglio, e una sensazione di titolarità e responsabilità delle attività;
- la possibilità di partecipare da pari a pari insieme ad altri partner rinsalda i rapporti e la fiducia tra cittadini, imprese private, istituzioni pubbliche e gruppi di interesse settoriali. Questi risultati intangibili di natura umana e sociale gettano le basi per ottenere esiti materiali più concreti. Attualmente tutte le istituzioni pubbliche in Europa devono trovare con urgenza un sistema per favorire la fiducia e il coinvolgimento della popolazione locale.

2. L’integrazione multisettoriale degli interventi nell’ambito di strategie pilota fortemente innovative è in grado di esaltare competenze tacite e “dinamiche di prossimità” delle comunità locali. Le strategie di CLLD possono rispondere all’aumento della diversità e della complessità. Questa diversità è spesso descritta come uno dei fondamenti del modello sociale europeo, ma la vera sfida sta nel trovare il modo di conservarla trasformandola in un vantaggio invece che in un onere. In alcune aree le differenze tra paesi e regioni stanno crescendo, ed è sempre più difficile farvi fronte ricorrendo a politiche tradizionali concepite dall’alto, anche se queste vengono attuate attraverso un ufficio locale. Per fare un esempio, i tassi di disoccupazione giovanile adesso variano dal 7,5% della Germania al 56% della Spagna, al 62,5% della Grecia<sup>13</sup>. Anche le differenze tra quartieri, città e regioni<sup>14</sup> dello stesso paese possono essere molto sensibili, quindi le strate-

---

<sup>13</sup> Comunicato stampa, Eurostat, sulla disoccupazione giovanile, 31 maggio 2013. Dati relativi ad aprile 2013.

<sup>14</sup> Merito del rapporto Barca è stato quello di spostare l’attenzione dalle regioni alla dimensione locale. Coinvolte in un processo di adeguamento al modello sociale europeo, le regioni italiane sono state prima sì protagoniste della politica di coesione economica e sociale iniziata con i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) nel 1985 e proseguita con la riforma dei Fondi Strutturali del 1988 ma, più che di un’opportunità, si è trattato di raccogliere una sfida (Profeti 2006) che ha visto le regioni impegnate a ridisegnare non solo la propria dimensione amministrativa e organizzativa, ma la stessa logica d’azione da orientare verso

gie per affrontare il problema della disoccupazione giovanile devono tener conto delle differenze di funzionamento dell'economia e del mercato del lavoro in ciascuna di queste aree. Essendo la popolazione locale a elaborare le strategie di CLLD e a selezionare i progetti, le soluzioni possono essere adattate alle esigenze locali e la forza propulsiva dei partenariati può scaturire dai soggetti interessati a livello locale, compresi i giovani.

3. Le strategie di CLLD possono essere più flessibili di altri approcci<sup>15</sup>. Alcune autorità pubbliche temono che la delega di determinate decisioni ai partenariati locali possa complicare eccessivamente l'attuazione del CLLD. Il CLLD tuttavia è stato reso più semplice e versatile consentendone la programmazione nell'ambito di un unico "obiettivo tematico" e al tempo stesso l'utilizzo per il conseguimento di uno o di tutti gli obiettivi economici, sociali e ambientali della strategia Europa 2020<sup>16</sup>. Allo stesso modo, le attività sostenute nell'ambito del CLLD non devono necessariamente essere vincolate alle misure standard descritte nei programmi, purché siano coerenti con i loro obiettivi generali. Non è necessario tracciare linee di demarcazione rigorose tra i diversi fondi purché esistano sistemi tali da evitare che i beneficiari chiedano per la stessa spesa il rimborso a carico di diverse fonti UE.

4. L'ambito di applicazione del CLLD è stato ampliato per consentire alle strategie locali di concentrarsi su sfide come l'inclusione sociale, i cambiamenti climatici, la segregazione dei Rom e di altri gruppi svantaggiati, la disoccupazione giovanile, la povertà urbana, i collegamenti tra città e campagna e così via. Benché l'approccio del CLLD sia stato originariamente sviluppato nelle zone rurali grazie al sostegno del FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), e successivamente applicato nelle zone di pesca e nelle aree costiere grazie ai finanziamenti del FEP, adesso è possibile estenderlo a settori normalmente coperti dal FSE (Fondo sociale europeo) e dal FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale). Ciò significa che la modalità di elaborazione di strategie, partenariati e aree sarà soggetta ad alcuni adeguamenti.

---

una programmazione integrata degli interventi. In quegli anni, la nuova politica regionale si è tradotta in un'opportunità e in uno stimolo per proseguire in direzione di un decentramento delle funzioni di governo che in un sistema politico tradizionalmente centralizzato stentava ad affermarsi. Nelle parole di Keating possiamo ritrovare la sintesi di un processo che ha visto «l'Europa rendere le politiche regionali sempre più europeizzate, mentre la politica nazionale si è ad un tempo europeizzata e regionalizzata». Keating M., *L'invenzione delle regioni: riorganizzazione politica e governo territoriale nell'Europa occidentale*, 2008.

<sup>15</sup> Si veda il documento della Commissione *Fondi strutturali e di investimento europei...*, p. 11 e ss.

<sup>16</sup> Sono 11 gli "obiettivi tematici" economici, sociali e ambientali nel regolamento recante disposizioni comuni che traduce gli obiettivi generali della strategia Europa 2020 in una serie di priorità e obiettivi specifici per i "Fondi strutturali e di investimento europei".

5. I rapporti tra settori e attori sono sfruttati nel CLLD in modo da produrre un effetto moltiplicatore sullo sviluppo locale e sui programmi generali. Le strategie di CLLD non devono essere considerate separatamente dagli altri programmi. Al contrario si tratta anche di strumenti che possono migliorare i risultati dei programmi di sviluppo rurale nazionali e regionali e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile finanziati ai sensi dell'articolo 7 del regolamento FESR. Possono anche far parte di altri strumenti come gli Investimenti territoriali integrati (ITI) oppure operare in modo complementare a questi ultimi. Le strategie di CLLD derivano spesso da questioni o problemi che riguardano specificamente una comunità locale, come il declino di attività economiche tradizionali (per esempio la pesca e l'agricoltura), il disagio giovanile, i cambiamenti climatici, la precarietà di alloggi e servizi. Il vantaggio del CLLD sta nel fatto che esso consente di esaminare e trattare una o più questioni nel contesto locale, e di mobilitare tutte le politiche e tutti gli attori interessati. Ciò favorisce la rimozione di vari tipi di confini o barriere che ostacolano lo sviluppo locale, compresi quelli: tra diversi servizi locali, comuni e amministrazioni pubbliche; tra organizzazioni locali pubbliche, private e della società civile; tra istituzioni locali e di livello superiore come il governo regionale e nazionale e le università; tra aree problematiche e aree di opportunità. Benché a guidare il CLLD siano coloro che devono affrontare le varie sfide, non è certo previsto che questi soggetti risolvano i problemi in totale autonomia. Il CLLD fornisce quindi assistenza per intrecciare rapporti e trattare con coloro che hanno maggiori capacità.

6. Il CLLD riguarda l'innovazione e il conseguimento di risultati che producono cambiamenti durevoli. La prima fase comporta solitamente lo sviluppo di capacità e risorse in modo che le comunità locali siano in grado di prendere l'iniziativa. Il CLLD può essere utilizzato anche per coprire alcuni degli investimenti infrastrutturali su piccola scala che sono un prerequisito dell'innovazione e dell'ulteriore sviluppo, ponendosi però come un mezzo per il raggiungimento di un fine. L'approccio partecipativo del CLLD, che coinvolge diversi soggetti interessati, genera un diverso modo di guardare alle sfide, incentrato sulla domanda o sui bisogni, che connette l'esperienza degli utenti alla conoscenza più approfondita dei diversi tipi di prestatori. Il CLLD può andare oltre i "soliti sospetti" per generare nuove idee e finanziare i piccoli progetti "seed" e i progetti pilota necessari per una sperimentazione pratica delle nuove idee. Questi progetti, quando hanno successo, possono anche far leva sui principali fondi privati e pubblici.

7. La creazione di reti inter-territoriali di Gruppi di Azione Locale (GAL), anche attraverso la sperimentazione di specifici interventi di cooperazione inter-territoriale (reti di partenariati locali). La partecipazione al

CLLD dà accesso a un'ampia rete europea in crescita e a un importante bagaglio di esperienze. Negli ultimi 20 anni i partenariati LEADER e 13 FARNET<sup>17</sup> esistenti, insieme a molte reti regionali, nazionali e dell'Unione europea, hanno sviluppato numerosi metodi, guide, kit di strumenti e studi di casi che possono essere di grande aiuto ai nuovi partenariati. Come si è detto, anche organizzazioni internazionali come la Banca mondiale vantano una lunga esperienza e hanno pubblicato molti utili manuali metodologici. Nuovi partenariati in nuove aree e in nuovi settori apriranno nuove prospettive, e per questo motivo la Commissione raccomanda di rafforzare e razionalizzare le misure importanti a sostegno della cooperazione e dell'attività di rete tra gli operatori CLLD.

8. La valorizzazione delle specificità materiali e immateriali dei territori interessati dal LEADER (sul punto della valorizzazione culturale si veda dopo).

9. Il CLLD è uno strumento finanziariamente attraente per assicurare lo sviluppo locale<sup>18</sup>. La Commissione riconosce che lo sviluppo locale è un processo di lungo periodo (che normalmente interessa vari periodi di finanziamento) e raccomanda un impegno finanziario analogamente lungo per sviluppare la capacità e il patrimonio della comunità. I partenariati locali non sono quindi considerati progetti isolati da smantellare alla conclusione del periodo di finanziamento, ma componenti di un processo per avviare le comunità su una strada più sostenibile. La Commissione ritiene inoltre che i bilanci locali destinati al CLLD debbano raggiungere una certa "massa critica" per produrre un salto di qualità, con bilanci generalmente non inferiori a circa 3 milioni di EUR per sette anni<sup>19</sup>, per quanto riguarda l'impegno di finanziamento pubblico totale per qualsiasi periodo di finanziamento. Questo impegno, però, può e potrebbe dover essere maggiore nelle aree urbane e in altre aree più densamente popolate. È anche opportuno osservare che, per quanto riguarda il FESR, il FSE e il FEAMP, se gli Stati membri riservano al CLLD, nell'ambito dei propri programmi, un intero asse prioritario o una priorità dell'Unione, il tasso di cofinanziamento dell'UE potrà essere incrementato. Ciò significa che gli Stati membri dovranno contribuire con finanziamenti nazionali minori rispetto al sostegno standard".

---

<sup>17</sup> Si veda il documento della Commissione, citato, *Fondi strutturali...*, p. 12 e ss.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>19</sup> Un interessante studio utile sul tema di una valutazione comparativa delle politiche di sviluppo locale Leader, è quello di una tesi di dottorato di Manitiu D.N., *Valutazione delle Politiche per lo Sviluppo Locale: Una Comparazione Internazionale*, 2008.

### 2.3. Vantaggi e svantaggi dell'approccio place-based leader

Da anni continua ad essere presente nella politica di sviluppo rurale l'approccio Leader. Gli stessi Gal sono ora previsti dalla priorità 6 focus area 6b a norma dell'art.42-44 del Reg.UE 1305/13 e dei sopraccitati articoli 32-35 del Reg.UE 1303/2013.

La nuova normativa è, insomma, ritornata all'approccio territoriale scelto dal Cento Idee per lo Sviluppo di Catania<sup>20</sup>. Oggi tale approccio è chiamato "place-based", mentre il metodo del bottom up ovvero della programmazione dal basso in alto rimane quello che aveva caratterizzato, in passato, la formulazione delle strategie di sviluppo cofinanziate dai Fondi strutturali, soprattutto nei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006.

Nota Bonetti<sup>21</sup> che tale approccio per le criticità registrate e per i risultati inferiori alle aspettative, è stato de facto usato meno e, soprattutto, in modo meno enfatico nella travagliata programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali. È vero, nelle passate programmazioni, la fase programmatica delle strategie di sviluppo è stata basata su un processo partecipativo virtuale e solo sulla carta. "In molteplici casi, infatti, è risultata debole la capacità (se non la volontà) di implementare effettivamente degli esercizi di "democrazia partecipativa", realmente aperti alle istanze e alle proposte di tutti i portatori di interesse, ed inclusivi", dice Bonetti.

Alcune delle dinamiche negative illustrate da Bonetti le riportiamo di seguito:

- alcuni portatori di interesse – più "deboli" – rischiano di non essere coinvolti affatto, o di essere coinvolti solo come "uditori" dei processi partecipativi (specialmente laddove abbiano meno capacità di aggregare consenso politico). Invece, altri portatori d'interesse – più "forti" e/o più scaltri – partecipano ai processi partecipativi solamente per adattarsi/adagiarsi ai cambiamenti in corso ("mimetizzarsi") e diventare beneficiari di finanziamenti pubblici (rent-seeking behaviour).
- In altri termini, esprimono la loro "voice" non per contribuire a identificare soluzioni di problemi locali, ma per rafforzare quanto più possibile la loro capacità di "intercettare" fondi pubblici;

---

<sup>20</sup> Cento Idee per lo Sviluppo presentato a Catania nel dicembre 1998, quale modalità di approccio alla tematica della programmazione. Il Cento idee per lo sviluppo riveste tutt'ora un ruolo storico di riferimento rispetto al tema del presente saggio giacché in esso è stata traslata la programmazione negoziata sperimentata in Italia (Patti Territoriali, Contratti d'Area, Contratti di Programma, etc.) nella programmazione dei fondi strutturali.

<sup>21</sup> Bonetti A., *Sviluppo locale: rischi e valore aggiunto dei processi partecipativi*, [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com).

- i “decision-makers” locali, per alimentare il consenso, tendono a favorire una partecipazione molto ampia (anche se, de facto, lo fanno, in genere, in modo che essa sia comunque poco incisiva). Questo, inevitabilmente, si rileva controproducente sia in fase programmatica sia in fase attuativa. La presenza di tanti portatori di interesse, in primo luogo, può risultare controproducente<sup>22</sup> se non vi è convergenza di opinioni e interessi fra decision-makers, comunità locali e loro rappresentanti sugli obiettivi economici di lungo periodo. Una partecipazione ampia, inoltre, si rileva in genere caotica, frammentata e più esposta al rischio di favorire comportamenti da veto-players;
- la volontà iniziale di creare una partnership ampia tende a degenerare presto nella creazione di autentici “clan” locali, che alimentano corruzione e scarsa trasparenza nella gestione delle politiche pubbliche.<sup>23</sup>

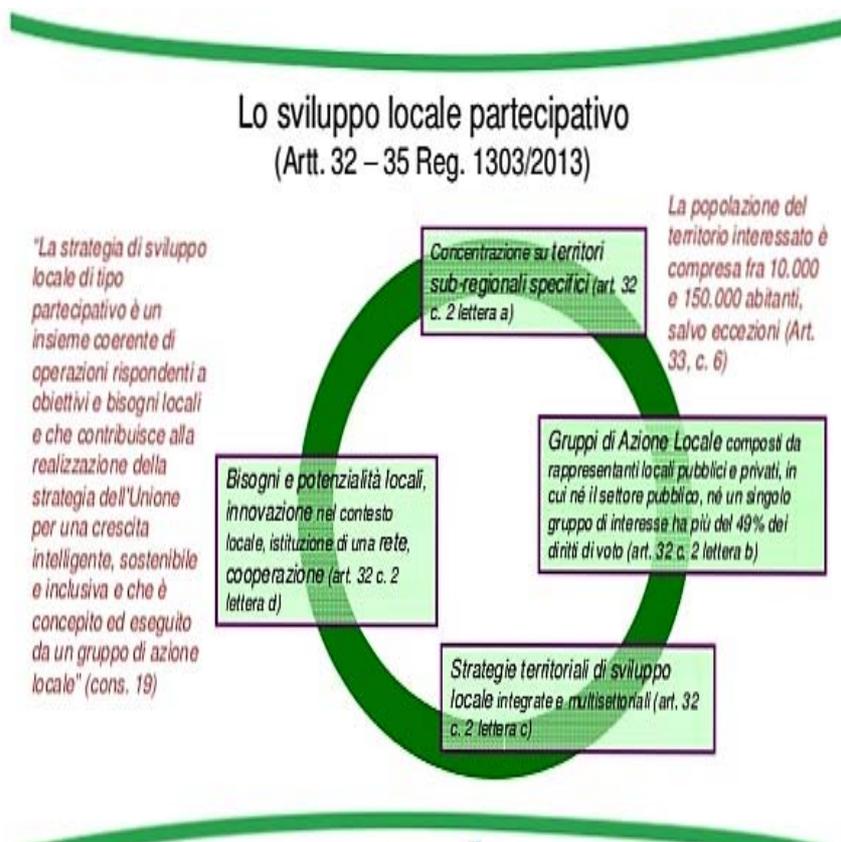
Concordiamo in parte. Venti anni di esperienza nella conduzione e direzione di processi partecipativi di due Gal, tre Patti Territoriali, un PIT, un PIR etc. ci inducono a ritenere che l’analisi sia solo in parte corretta. Ovvero la dinamica qui esposta è vera nella misura in cui i facilitatori e/o le parti istituzionali loro mandatarie non hanno la capacità di consentire e promuovere uno sviluppo democratico della governance basato sul voto e sulle decisioni di volta in volta assunte. Fermo restando che i voti di cui si parla siano espressi da partners pertinenti, per come dice il nuovo Codice Europeo di condotta del Partenariato. Il principio dell’assenza di conflitto di interesse è un requisito di ogni attività decisionale di anche minima influenza pubblica, di tipo diretto o indiretto. Gli strumenti dell’astensione e/o della ricasazione all’esercizio del voto consentono di rendere effettivo detto principio mentre la presenza degli strumenti di autotutela consente la correzione delle eventuali decisioni viziate, prima degli eventuali contenziosi.

---

<sup>22</sup> “Alcuni portatori di interesse – più “deboli” – rischiano di non essere coinvolti affatto, o di essere coinvolti solo come “uditori” dei processi partecipativi (specialmente laddove abbiano meno capacità di aggregare consenso politico). Invece, altri portatori di interesse – più “forti” e/o più scaltri – partecipano ai processi partecipativi solamente per adattarsi/adagiarsi ai cambiamenti in corso (“mimetizzarsi”) e diventare beneficiari di finanziamenti pubblici (rent-seeking approach). In altri termini, esprimono la loro “voice” non per contribuire a identificare soluzioni di problemi locali, ma per rafforzare quanto più possibile la loro capacità di “intercettare” fondi pubblici; la volontà iniziale di creare una partnership ampia tende a degenerare rapidamente nella creazione di autentici “clan” locali, che alimentano corruzione e scarsa trasparenza nella gestione delle politiche pubbliche”. Vedi, Bonetti A., *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nella programmazione 2014-20: dall’approccio leader allo strumento Community Led Local Development*, 2014, pp. 5-6.

<sup>23</sup> Bonetti A., *Sviluppo locale: rischi e valore aggiunto dei processi partecipativi*, [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com).

Pari importanza sull'inesistenza dei conflitti di interesse viene ora data dal nuovo regolamento delegato sul partenariato<sup>24</sup>.



Fonte: FORMEZ

Altro tema è quello della mera territorializzazione delle risorse senza alcun approccio partecipativo. L'esperienza dei PIT della programmazione 2000-2006 è stata anche densa di chiaroscuri, ma ciò detto, è anche una delle poche spese "vere" fatte al Sud Italia rispetto a tanti trucchi contabili, quali i progetti sponda o progetti retrospettivi<sup>25</sup>. Volutamente alcune parte

<sup>24</sup> Reg. Delegato UE n.240/2014.

<sup>25</sup> Performance positive nella spesa non si sono tradotti in benefici immediati per le economie locali, proprio per via dei progetti coerenti, che hanno avuto l'effetto di ritardare sempre di più il potenziale impatto, fino a dissolverlo, perché attenuato spesso da nuove esigenze politiche che dirottavano le risorse altrove rispetto alla politica di sviluppo regionale. S'inceppa così il meccanismo di trasmissione degli effetti della politica di coesione sul territorio. C'è dunque una difficoltà a spendere e a trasformare la spesa in effettivo beneficio locale.

interessate hanno fatto polemiche contro la territorializzazione solo per portare farina al proprio mulino dei “grandi progetti” con tutti i risvolti corruttivi che sappiamo (Mose, Expo, protezione civile, Salerno-Reggio Calabria etc.).

La verità è che non solo quella territorializzata è stata spesa vera, ma anche spesa con indicatori di efficienza e di impatto sul territorio quasi sempre ignoti alla spesa dei programmi a gestione regionale.

Ciò detto, va sottolineato che quella esperienza dei PIT si è basata sugli Uffici Strategici dei PIT che hanno coordinato e dato impulso amministrativo alle procedure con i risultati sopraccennati. Gli stessi uffici strategici sono mancati nella programmazione 2007-2013 rimessa nella territorializzazione all’elefantico apparato delle regioni e alle loro lentezze. Occorre dunque porsi seriamente il problema delle competenze e del rafforzamento amministrativo dei territori come vera priorità per la nuova programmazione.

Milio scrive: “La presenza, poi di un sistema di gestione del FESR fortemente regionalizzato, operante in un contesto di governance multilivello che ha caricato di responsabilità i governi locali, ha reso cruciale il tema della qualità istituzionale e della capacità amministrativa. La struttura regionalizzata si configura come un’arma a doppio taglio, capace di portare benefici laddove c’è un governo locale di qualità, e viceversa di indebolire ulteriormente strutture istituzionali già critiche<sup>26</sup>.”

Il modello di governance multilivello ha caricato di responsabilità i governi locali, ma solo in un contesto di buona capacità istituzionale la gestione dei Fondi Strutturali dà risultati positivi<sup>27</sup>.

#### **2.4. Approccio place-based, governance e trasparenza**

I piani di sviluppo locale partecipati a nostro avviso consentono di migliorare, come già detto nel capitolo sulla governance, innanzitutto la trasparenza amministrativa, prevenendo poi l’insorgere di contenziosi amministrativi o altro svolgendo una vera funzione deflattiva del contenzioso in sede preventiva.

Tale approccio facilita insomma la maturazione dello spirito civico degli stakeholders (portatori di interessi). Gli stakeholders locali, infatti, una volta coinvolti nel processo di formulazione delle politiche, si sentiranno an-

---

<sup>26</sup> Milio S., *Gli effetti della Multi-Level Governance e del principio di partenariato. Evidenza dall’esperienza italiana*, 2012.

<sup>27</sup> Filippetti A., Reggi L., *Un buon governo (locale) per i fondi strutturali*, 2012. Sul tema vedi lavoce.info.

che maggiormente responsabilizzati nella veste di controllori e co-produttori dei servizi di pubblica utilità di cui necessitano<sup>28</sup>.

Un coinvolgimento ampio ed effettivo dei portatori di interesse, infatti, consolida la trasparenza e la transparency delle Istituzioni e del processo decisionale, e di riflesso, il senso di fiducia nelle Istituzioni dei cittadini.

Il coinvolgimento partenariale:

1. perfeziona la governance di livello locale, migliora i rapporti inter-istituzionali e favorisce la creazione di partenariati pubblici-privati, per opere pubbliche e servizi, creando effetti anche sul piano socio-economico;
2. favorisce una programmazione coerente con punti di forza e di debolezza del territorio, giacché basata sul contributo di conoscenza degli stakeholders locali;
3. garantisce un senso di responsabilizzazione e di carattere identitario sulle strategie di sviluppo e sui progetti da parte delle comunità locali, in quanto riguardanti esigenze delle comunità locali. La maggiore ownership percepita si riverbera in un impegno civile di tutti i portatori di interesse rispetto agli impegni presi al momento della programmazione<sup>29</sup>;
4. contribuisce, di conseguenza, alla sostenibilità nel tempo dei risultati dei processi di sviluppo. Alla base della sostenibilità dei risultati, infatti, vi sono in primo luogo la fiducia degli stessi beneficiari e delle comunità locali sulla validità dei progetti e la loro piena condivisione degli obiettivi e delle linee portanti della strategia;
5. rafforza, infine, i processi di “costruzione del capitale sociale locale”, decisivi per la sostenibilità delle dinamiche di sviluppo su scala locale<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Eggers W.D., O’Leary J., *If we can put a man on the moon: getting big things done in government*, 2009.

<sup>29</sup> Con lo sviluppo locale partecipativo si rende possibile la co-produzione di scelte pubbliche attraverso pratiche sociali, e non più solo politiche, che conferiscono ad esse una qualità certamente diversa, arricchita com’è di elementi cognitivi e motivazionali. Vedi Donolo C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, 2003, Regonini G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, 2005. Viene spontaneo fare riferimento ad un nuovo concetto che si è diffuso nella letteratura sull’argomento (principalmente nelle social sciences) ovvero il concetto di empowerment con il quale si fa più spesso riferimento al modo attraverso il quale il soggetto si attiva sul mercato del lavoro per reinserirsi nella vita attiva. Vedi Barbier J.C., *Attivazione*, 2005, Paci M., a cura, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, 2008.

<sup>30</sup> Evans P., *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, 1996 Trigilia C., *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, 2005.

- Bonetti aggiunge alcuni fattori positivi. Su di essi concordiamo in toto:
- l'innovazione – a livello di imprese, sistemi di imprese e aree territoriali – si fonda sempre di più sul coinvolgimento degli utenti finali (cittadini) nell'ideazione, prototipazione e validazione di mercato di nuovi beni e servizi (open innovation). Questo approccio consente di apprendere dalla 'intelligenza collettiva' e di ridurre i rischi di mercato di produttori e innovatori. Queste considerazioni, inoltre, in misura crescente valgono anche con riferimento alla produzione di servizi di interesse collettivo<sup>31</sup>;
  - le tecniche di progettazione "partecipativa"<sup>32</sup>, infatti, sono molto utili per stimolare l'individuazione di nuove soluzioni per problemi sociali, tecnologici e di mercato (nuove idee) da parte dei potenziali beneficiari e la loro implementazione viene sempre più facilitata dallo sviluppo di reti informatiche, di applicazioni per smartphones e del web 2.0. Tali tecniche vanno dai "dialogue cafés"<sup>33</sup> alle conferenze destrutturate e ai BarCamps<sup>34</sup>;
  - concetti come "filiera" o "catena di valore" richiamano l'idea di processi 'per stadi' di creazione del valore. Tali concetti ci aiutano sem-

---

<sup>31</sup> Cfr., European Commission, *Open Innovation 2.0.*, 2014.

<sup>32</sup> L'approccio dello 'sviluppo condiviso' va oltre la tradizionale contrapposizione fra lo sviluppo 'endogeno' e quello 'esogeno' - come si evince dalla colonna finale della tabella che segue - e "si fonda primariamente sulla concertazione, che peraltro, non riguarda solo l'allocatione delle risorse, ma anche e soprattutto la definizione degli assi prioritari dello sviluppo del territorio; si tratta inoltre di un processo di tipo incrementale che si autoperpetua, giacché le risorse che lo alimentano - in particolare risorse di natura fiduciaria - hanno la prerogativa di accrescersi quanto più vengono impiegate". Vedi Zanfrini L., *Lo sviluppo locale in una prospettiva sociologica*, in Ciciotti E., Rizzi P. (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci, Roma. Tale approccio, infatti, consente di rafforzare sia il senso di ownership degli stakeholders, sia la dotazione locale di "fiducia".

<sup>33</sup> "Dialogue Café uses state of the art video conferencing (TelePresence) to link up citizens from all around the world. A person can go to a Dialogue Café in London, for example, and have a cup of tea with one friend sitting in a Dialogue Café in Lisbon and another in New York at the same time. This network of cafés will be opened up to non-profit organisations to host and organise events and meetings. Proof of concept cafés have been established in London, Istanbul and New York and the first five cafés (in London, Doha, Lisbon, Shanghai and Sao Paolo) will be operational in 2010". Open Book of Social Innovation di Robin Murray, Julie Caulier-Grice e Geoff Mulgan, The Young Foundation 2010, p. 45 punto 74.

<sup>34</sup> *Territorialised social agenda*, vedi, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report*, Barca F., p. XIII. Sul tema dell'entrata delle politiche sociali nelle politiche dei fondi strutturali si veda Menabò di Etica ed Economia *Le politiche sociali nell'Unequal Europe e le proposte dei Friends of Europe: un commento*, Categories: Diritti e politiche sociali Tagged as: Menabò n. 25, Stefania Gabriele, 7 luglio 2015, per la stessa collana *La lunga ricerca di una dimensione sociale per le politiche comunitarie*, n. 25, Raffaele Tangorra R., 2 luglio 2015, ivi, *Open book*.

pre meno a capire i sistemi di creazione di valore, in quanto in misura crescente essi seguono logiche “reticolari” (contano moltissimo le reti) e tendono a valorizzare, su qualsiasi scala territoriale, i comportamenti cooperativi, le competenze tacite di tutti i cittadini e la creatività. Questo perché, più che mai, come scriveva magistralmente alcuni anni fa Camagni, “la competitività locale è intesa come fiducia e senso di appartenenza più che come pura disponibilità di capitale; come creatività più che come pura presenza di lavoro qualificato; come connettività e relazionalità più che come pura accessibilità; come identità locale al di là di elementi pure importanti come efficienza del sistema locale e qualità della vita”.

Questa è una delle ragioni di fondo dell’attenzione crescente, a partire dalle stesse Istituzioni dell’UE, per la Social Innovation (Commissione Europea 2010, 2013). La ricerca di soluzioni innovative, peraltro, deve essere perseguita sempre più tentando di valorizzare le competenze tacite degli users (cittadini-utenti) e la creatività di designers e utenti con particolari competenze specifiche.

La competitività locale deve essere intesa “come fiducia e senso di appartenenza più che come pura disponibilità di capitale; come creatività più che come pura presenza di lavoro qualificato; come connettività e relazionalità più che come pura accessibilità; come identità locale<sup>35</sup> al di là di elementi pure importanti come efficienza del sistema locale e qualità della vita”<sup>36</sup>.

## 2.5. Network ed innovazione sociale

Le reti possono servire come alternative alle strutture organizzative formali all’interno dell’economia sociale - ‘possono sfruttare le risorse che già esistono in un sistema di collegamento con altri’. La natura stessa delle reti può portare una serie di benefici che sono di particolare importanza nell’ambito dell’economia sociale: possono espandersi rapidamente e ampiamente; informazioni e risorse possono essere diffuse rapidamente; esse possono unire le persone in modo efficiente e in modo nuovo perché forniscono brevi “percorsi” da un individuo all’altro (nonostante la distanza sociale o geografica); e sono resistenti agli shock esterni perché la struttura è adattativa e fluida. Tuttavia, diversi tipi di reti saranno appropriati per i diversi tipi di organizzazioni, fondazioni e istituzioni.

---

<sup>35</sup> Camagni R., *Per un concetto di capitale territoriale*, p. 69, 2009.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 66-90.

L'economia sociale - essendo orientata principalmente attorno missioni sociali, favorisce la rapida diffusione di un'innovazione, piuttosto che mantenerla privata. Questo è uno dei motivi per cui la social economy ha meno impulso verso la crescita organizzativa e di più verso le reti collaborative come un modo per condividere l'innovazione<sup>37</sup>.

In entrambe le economie di mercato e statali, la nascita di reti distribuite ha coinciso con una marcata svolta verso l'umano, il personale e l'individuo. Questo ha portato ad un maggiore interesse per la qualità delle relazioni (quello che Jim Maxmin e Shoshana Zuboff chiamano "l'economia di supporto"); ha portato ad una vivace innovazione intorno all'individuo; ad un nuovo mondo ricco di informazioni e di feedback (come AMEE, un progetto che fa il monitoraggio delle emissioni di carbonio in 150 paesi diversi); ad un crescente interesse per i percorsi (ad esempio dalla prima infanzia all'età adulta) e gli spostamenti di servizio (sia di un paziente attraverso un sistema sanitario o di un passeggero in un aeroporto).

Coalizioni e reti<sup>38</sup> sono sempre più spesso la chiave per il cambiamento di successo<sup>39</sup>. Considerando che nel mondo degli affari l'impresa è l'agente chiave dell'innovazione, nel campo sociale, è più probabile che l'individuo provenga da una rete più ampia, quella che collega alcuni elementi del settore pubblico, i fornitori in imprese sociali<sup>40</sup>, avvocati nei movimenti socia-

---

<sup>37</sup> Sullo sviluppo locale si vedano, inoltre, Ciappetti L., *Lo sviluppo locale capacità e risorse di città e territori*, 2010, Tulumello A., *Integrazione europea e sviluppo locale. Appunti su modelli di capitalismo politiche di coesione*, 2007, Bobbio L., Pomatto G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, 2007.

<sup>38</sup> Sulle reti è sempre utile richiamare i classici di Fritjof Capra sui sistemi matematici autopoietici e sulle reti biologiche (*The Web of Life*, Anchor/Doubleday, New York 1996) nonché quelli sulle reti organizzative e sociali (*The hidden connections*, Flamingo 2003). Studi utili anche nel senso del fondamento "reticolare" delle politiche verdi e di ecosostenibilità in genere. Capra in *The Web of Life* tratta la teoria dei sistemi del filosofo russo Aleksandr Bogdanov. Egli sviluppò una teoria dei sistemi, cui diede il nome di "tectologia" (scienza delle strutture). Bogdanov distingueva tre tipi di sistemi: sistemi organizzati (dove il tutto è maggiore della somma delle parti); sistemi disorganizzati (dove il tutto è minore della somma delle parti); sistemi neutri (dove le attività di organizzazione e disorganizzazione si annullano a vicenda. La stabilità e lo sviluppo di tutti i sistemi si possono comprendere, secondo Bogdanov, attraverso due meccanismi organizzativi fondamentali: formazione (unione di sistemi attraverso legami/reti) e regolazione (retroazione).

<sup>39</sup> Un altro testo che esamina fuori dal contesto del supporto comunitario ma dalla sola prospettiva del business globale il tema della mass collaboration e dei network è *Wikinomics* di Don Tapscott e Anthony D. Williams, 2008. L'aspetto preponderante trattato nel testo è ovviamente quello della cooperazione di massa legata ai social network e a Wikipedia, ma non solo.

<sup>40</sup> Di seguito alcuni esempi di network di movimento sociale: "1) Transition Towns, the global network of several hundred towns seeking to move to low carbon living. In the past, war, particularly with conscripted armed forces, has been a major instigator of system change. Today this role is being played by social movements. 2) Pollinating networks, some

li, e gli imprenditori in affari. Questo è uno dei tanti motivi per cui è fuorviante tradurre modelli di business direttamente nel campo sociale. Se si tratta, ad esempio, di privatizzare le idee, o proteggere il loro IP, è più probabile che ne derivi lo stallo del processo di innovazione che la sua galvanizzazione.

A riprova di quanto sopra ricordiamo che uno dei principi che nel pensiero recente ha contribuito ad alimentare l'idea di rete è quella dell'autopoiesi delle strutture sociali<sup>41</sup>.

Il concetto è che le reti sociali esibiscono gli stessi principi generali delle reti biologiche. C'è un insieme organizzato con delle regole interne che generano sia la rete stessa, sia il suo confine (un confine fisico nel caso delle reti biologiche e un confine culturale in quelle sociali). Ogni sistema sociale – un partito politico, un'organizzazione d'affari, una città, o una scuola – è caratterizzata dal bisogno di sostenersi in modo stabile ma dinamico, permettendo a nuovi membri, cose o idee di entrare all'interno della struttura e divenire parte del sistema. Questi nuovi elementi appena aggiunti generalmente saranno trasformati dall'organizzazione interna (i.e. le regole) del sistema. L'osservazione che il "bio-logico", o pattern di organizzazione, di una semplice cellula sia la stessa cosa di un'intera struttura sociale è davvero significativa. Suggerisce un'unità fondamentale della vita e, dunque, anche il bisogno di studiare e comprendere tutte le strutture viventi a partire da una tale prospettiva unificata. Dunque i criteri economicistici secondo questa teoria non sarebbero adatti a studiare l'evoluzione dei gruppi sociali. Le reti e i gruppi sociali si comportano come le strutture biologiche in natura. Il cambiamento di paradigma sostenuto in particolare da Fritjof Capra è radicale: il risultato, l'ecologia profonda per il mantenimento dei sistemi biologici e tra essi anche di quelli sociali.

## 2.6. Metodi e tecniche per la partecipazione

Il Rapporto Barca, abbiamo visto, torna spesso sulla partecipazione e sul controllo e scrutinio collettivo.

---

networks deliberately try to crosspollinate ideas, sharing emerging practice to stimulate creativity. A good contemporary example is the Doors of Perception network founded by John Thackara, initially for designers but widely followed by nondesigners. 3) Collaborative networks, including international collaborative action networks such as the C40 network of cities, the Clinton Global Initiative, and action research collaboratives such as the Young Foundation's". *Open Book of Social Innovation* di Robin Murray, Julie Caulier-Grice e Geoff Mulgan, The Young Foundation 2010, p. 137.

<sup>41</sup> Capra F., *La rete della vita*, pp. 111-116 e 180-188, 1996.

Ci sono una serie di tecniche - ampiamente utilizzate nei paesi sviluppati per coinvolgere i partecipanti ai processi place-based in modo efficace e significativo. Molti incontri rimangono improduttivi e non-creativi poiché non possono essere sempre il luogo dove le nuove idee vengono in testa alle persone, ma giocano un ruolo cruciale nell'innovazione. Sono comunque decisivi nel plasmare le idee e nel creare supporto. Molta attenzione viene ora data agli incontri per renderli più efficaci - a volte con procedure più aperte, a volte con molta strutture più formali. Gli incontri faccia a faccia rimangono i più importanti poiché generano impegno per le innovazioni, ma tecnologie sempre più svariate stanno contribuendo a trasformare il meeting, consentendo alle persone di interagire verbalmente, visivamente, e tramite simulazioni.

Eventi e conferenze per il networking e l'apprendimento, come Poptech, TED (Technology, Entertainment, Design), e il Tällberg Forum ospitato dalla Fondazione Tällberg, ove tutti diffondono informazioni ed esempi di prassi innovative. La maggior parte di questi utilizzano formati tradizionali, laboratori (ad esempio, Tällberg) o brevi monologhi (come nel TED), con molto tempo disponibile per incontri informali di networking.

Seedcamp<sup>42</sup> è un evento di una settimana che si tiene ogni settembre a Londra per sostenere 20 squadre di giovani imprenditori. L'evento riunisce un "diverse network" di consiglieri (mentors): imprenditori, imprese, progettisti, venture capitalists, reclutatori, specialisti di marketing, avvocati e commercialisti, che aiutano le squadre selezionate a mettere insieme le basi di un'attività redditizia.

Si tengono riunioni virtuali e conferenze come l'One World parallela a quella di Bali sui cambiamenti climatici, che si è tenuta in Second Life.

I partecipanti frequentano presentandosi con una versione 'virtuale' di se stessi (un avatar), e si impegnano nel cyberspazio.

I webinar sono un dispositivo abbastanza semplice per l'organizzazione di seminari sul web. Gli esempi includono i webinar organizzati da network Comuni di migrazione (Cities of Migration) che ha collegato ONG, fondazioni e accademici coinvolti nell'azione sociale relativi alla diversità.

Il Dialogue Café, sopra già visto, si avvale della conferenza in video arte (TelePresence) per collegare i cittadini provenienti da tutto il mondo. Una persona può andare in un Dialogue Café di Londra, per esempio, per prendersi una tazza di tè con un amico seduto in un Dialogue Café a Lisbona e un altro a New York nello stesso tempo. Questa rete di caffetterie è aperta a organizzazioni non-profit per ospitare ed organizzare eventi e riunioni. Verifica pratiche del Dialogue Café si trovano a Londra, Istanbul e New York

---

<sup>42</sup> Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., Open Book of Social Innovation, 2010, p. 44.

e i primi cinque caffè (a Londra, Doha, Lisbona, Shanghai e San Paolo) sono operativi dal 2010.

Eventi Open space<sup>43</sup> (o “Non conferenze”) sono guidati dai partecipanti – che decidono il programma e si organizzano in gruppi. Chiunque voglia avviare una discussione o un’attività piazza la sua idea al gruppo - coloro che sono interessati si uniscono. Il programma è fluido e mutevole; nulla è scolpito nella pietra così come partecipanti possono muoversi da un gruppo all’altro, o avviare un nuovo gruppo. Una delle regole d’oro è che ‘non ci sono spettatori, ma solo partecipanti’. Ci sono quattro principi per gli eventi open space: chi proviene sono le persone giuste; qualunque cosa accade è l’unica cosa che poteva accadere; ogni volta che si avvia qualcosa è quella giusta e quando è finita, è finita. Un esempio eccellente è i BarCamps, una rete di partecipanti che guidano gli eventi. Inizialmente, i BarCamps erano focalizzati su problemi di tecnologia connessa ma ora affronta temi diversi come il marketing e l’assistenza sanitaria.

I Participatory Workshop sono noti anche come Participatory Rural Appraisal (PRA) o Participatory Learning and Action (PLA). apprendimento partecipativo e azione. Robert Chambers e altri hanno sviluppato una vasta gamma di materiali per l’organizzazione e la facilitazione di workshop partecipativi. Si tratta di incontri che consentono alle persone locali di analizzare, condividere e migliorare le loro conoscenze per pianificare, gestire e valutare progetti e programmi di sviluppo.

Aiuti visivi - come la mappatura, video, illustrazioni, scadenze, carte e diagrammi di Venn, diagrammi di calendario stagionale e le mappe del corpo sono spesso utilizzati per coinvolgere i partecipanti e catturare la conoscenza.

Essi sono spesso un mezzo efficace per far sì che i partecipanti riflettano sui problemi e sulle loro esperienze personali. Questi workshop prestano anche particolare attenzione alle dinamiche di gruppo; abbattere le distinzioni tra “uppers” - quelli con il potere, standing ed influenza dentro una comunità - e “lowers” - coloro che hanno meno potere, influenza e standing all’interno di una comunità. Una di queste attività è chiamata sabotatore.

Il gruppo si divide in tre, con due come altoparlanti e uno come sabotatore. I relatori discutono un argomento di loro scelta. Il sabotatore poi interrompe, sconvolge il discorso e li distrae. Gli altoparlanti non necessariamente fanno che la terza persona ha lo scopo di sabotare la loro discussione. Al gruppo viene poi chiesto di riflettere e discutere l’esperienza.

Nei Seating arrangements<sup>44</sup> le dinamiche e livelli di partecipazione di gruppo sono anche influenzati dalla disposizione dei posti. Ci sono alcuni

---

<sup>43</sup> Murray et al., p. 46, 2010.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 47.

metodi efficaci per abbattere gli squilibri di potere e incoraggiare i partecipanti a prendere parte a pieno titolo in un procedimento. Questi includono cerchi, semicerchi e fishbowls. Un acquario (fishbowl) è costituito da un gruppo interno di partecipanti che prendono parte ad una discussione o attività. Sono circondati da un cerchio più grande di partecipanti. Quelli sul cerchio esterno possono ascoltare, osservare e fare 'testimonianza' dell'attività. I partecipanti possono, a turno, sedere nel cerchio esterno o al centro. Quelli sul cerchio esterno possono porre le domande di coloro che siedono nel mezzo. Un'altra tecnica è la Margolis Wheel. Essa consiste in un arrangiamento da quattro a sei coppie di sedie l'una di fronte all'altra, disposte in un cerchio come una ruota. Questo esercizio aiuta i partecipanti a rendersi conto che ognuno di noi ha conoscenze ed esperienze che vale la pena condividere.

Un altro esercizio è quello di chiedere ai partecipanti di sedersi in un cerchio sul terreno. Questo può sottilmente indebolire o rovesciare i rapporti di potere. Per una persona è più difficile dominare senza stare in piedi, e se lo fanno, tendono ad autoescludersi dal compito assegnato al gruppo. Il potere rimane a quelli seduti.

Questi sono quelli che ordinano le carte, disegnano le mappe, scrivono le note, o immettono i semi per segnare la matrice. Chi è seduto per terra è un buon livellatore; imposta un tono che è aperto, collaborativo e egualitario.

Qui chiudiamo questa breve disamina degli strumenti e delle tecniche per la partecipazione. Sul tema rimandiamo al testo citato in nota 40, *Open Book of Social Innovation*. Ci concentriamo, ora, sulle questioni giuridiche in tema di approccio place-based.

### *3. Sviluppo partecipato. Normativa e regolamenti*

I regolamenti nelle premesse (“considerata”) spesso esprimono l’intento del legislatore, consentendo di interpretare il senso delle normative. Vediamo alcuni “considerata” dei regolamenti pertinenti con il nostro tema, al fine di individuare quelli più ricorrenti e più attinenti allo sviluppo dell’approccio territorializzato.

(6) (Reg.UE 1301/13) Nell’ambito della priorità d’investimento “sviluppo locale di tipo partecipativo” il sostegno del FESR dovrebbe poter contribuire a tutti gli obiettivi tematici indicati nel presente regolamento.

(16) (Reg.UE 1301/13) È opportuno che i servizi locali di tipo partecipativo comprendano tutte le forme di servizi prestati a domicilio, su base familiare e residenziali e di altri servizi locali che sostengono il diritto di ogni persona a vivere nella comunità godendo della parità di scelta e mirano a prevenire l’isolamento o la segregazione dalla comunità.

(19) (Reg.UE 1303/13) “Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo”: un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che contribuisce alla realizzazione della strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che è concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale.

(31) (Reg.UE 1303/13) Il TFUE ha aggiunto la coesione territoriale agli obiettivi della coesione economica e sociale ed è necessario affrontare il ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali e dei territori subregionali che hanno specifici problemi geografici o demografici. A tal fine, e per sfruttare meglio le potenzialità a livello locale, occorre rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi SIE. Le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbero tenere in considerazione le esigenze e le potenzialità locali, nonché le pertinenti caratteristiche socioculturali. Un principio essenziale dovrebbe essere quello di assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità dell’elaborazione e dell’attuazione delle strate-

gie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Disposizioni dettagliate sulla definizione del territorio e della popolazione interessati dalle strategie dello sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbero essere stabilite nei relativi programmi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

(32) (Reg.UE 1303/13) Per facilitare un approccio agevole alla sua integrazione nel processo di programmazione, lo sviluppo locale di tipo partecipativo può svolgersi nell'ambito di un unico obiettivo tematico al fine di promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà, o di promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, sebbene le azioni finanziate nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo potrebbero contribuire a tutti gli altri obiettivi tematici.

(55) (Reg.UE 508/14) Tenuto conto del fatto che l'approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo si è dimostrato, nel corso degli anni, un utile strumento di promozione dello sviluppo delle zone di pesca e acquacoltura e delle zone rurali, pienamente confacente ai bisogni multisettoriali dello sviluppo endogeno, il sostegno a tale tipo di approccio dovrebbe essere mantenuto e rafforzato in futuro.

(56) (Reg.UE 508/14) Nel settore della pesca e dell'acquacoltura, lo sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbe incoraggiare approcci innovativi destinati a creare crescita e occupazione, in particolare aggiungendo valore ai prodotti della pesca e diversificando l'economia locale verso nuove attività economiche, incluse quelle offerte dalla "crescita blu" e da settori marittimi più ampi.

(58) (Reg.UE 508/14) Lo sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbe essere attuato tramite un approccio "dal basso" da parte di partenariati locali composti da rappresentanti dei settori pubblico, privato e della società civile e dovrebbe riflettere correttamente la società locale. Tali operatori locali si trovano nella posizione migliore per definire e attuare strategie multisettoriali di sviluppo locale di tipo partecipativo volte a rispondere alle esigenze delle rispettive zone di pesca locali. È importante garantire che nessun gruppo di interesse locale detenga più del 49% dei diritti di voto nell'ambito degli organi decisionali dei gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG).

(59) (Reg.UE 508/14) Un aspetto fondamentale di tale approccio è la creazione di reti fra partenariati locali. La cooperazione fra partenariati locali costituisce pertanto un importante strumento di sviluppo che dovrebbe essere sostenuto dal FEAMP.

(60) (Reg.UE 508/14) Il sostegno alle zone di pesca offerto dal FEAMP dovrebbe essere coordinato con il sostegno allo sviluppo locale offerto da altri fondi dell'Unione e dovrebbe includere tutti gli aspetti connessi all'elaborazione e all'applicazione di strategie di sviluppo locale di tipo

partecipativo e di interventi condotti dai FLAG, nonché i costi legati all'animazione della zona locale e al funzionamento del partenariato locale.

(9) (Reg.UE 1304/13) Il sostegno a titolo della priorità di investimento “sviluppo locale di tipo partecipativo” può contribuire a tutti gli obiettivi tematici di cui al presente regolamento. Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo supportate dall'FSE dovrebbero essere inclusive nei confronti delle persone svantaggiate presenti sul territorio, sia in termini di governance dei gruppi di azione locale sia in termini di contenuto delle strategie.

### **3.1. Il ruolo della programmazione integrata**

Dopo avere disposto al considerando 31) che occorre rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, l'UE prevede quanto segue nel dispositivo dei regolamenti.

1) L'Art. 96 punto 3 del Reg.UE 1303/2013 prevede che “Considerati il suo contenuto e i suoi obiettivi, un programma operativo descrive l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, tenuto conto dell'accordo di partenariato, e indica il modo in cui il programma operativo contribuisce alla realizzazione dei suoi obiettivi e risultati previsti specificando, se del caso, quanto segue:

a) l'approccio all'uso di strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo e i principi per l'individuazione delle aree in cui sarà attuato.

2) L'Art. 111 punto c) del Reg.UE 1303/2013 sulle Relazioni di attuazione<sup>1</sup> dispone che “Le relazioni di attuazione annuali presentate nel 2017 e nel 2019 possono, a seconda del contenuto e degli obiettivi dei programmi operativi, stabilire le informazioni e valutare le informazioni seguenti:

a) i progressi nell'attuazione dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, compreso lo sviluppo delle regioni che affrontano sfide demografiche e svantaggi naturali o permanenti, lo sviluppo urbano sostenibile e lo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito del programma operativo”.

3) L'Articolo 52 del Reg.UE 1303/2013 sulla Relazione sullo stato dei lavori prevede che:

I. Entro il 31 agosto 2017 e il 31 agosto 2019, lo Stato membro presenta alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori concernente l'esecuzione dell'accordo di partenariato rispettivamente al 31 dicembre 2016 e al 31 dicembre 2018.

II. La relazione sullo stato dei lavori contiene informazioni e valuta-

---

<sup>1</sup> Il comma 1 dell'art. 111 prevede che “entro il 31 maggio 2016 ed entro la stessa data di ogni anno successivo fino al 2023 compreso, lo Stato membro trasmette alla Commissione una relazione di attuazione annuale conformemente all'articolo 50, paragrafo 1”.

zioni in merito a quanto segue: (...) e) attuazione dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, o una sintesi dell'attuazione degli approcci integrati basati sui programmi, compresi i progressi nella realizzazione degli ambiti prioritari stabiliti per la cooperazione. È evidente, dunque, che nelle due relazioni occupa una grossa importanza il tema dello sviluppo territoriale.

III. L'Art. 120 punto 5 del Reg.UE 1303/2013 prevede che "Il tasso massimo di cofinanziamento ai sensi del paragrafo 3 a livello di asse prioritario è aumentato di dieci punti percentuali laddove l'asse prioritario sia attuato interamente attraverso strumenti finanziari o attraverso iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo" (stranamente nessun programma operativo in Italia ha attuato un asse interamente sul CLLD, salvo quelli Feasr e FEAMP e il PON Metro).

IV. L'articolo 58 del Reg. UE 508/2014 - Ambito di applicazione prevede che il FEAMP sostiene lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura sulla base di un approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo secondo quanto previsto all'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

V. L'articolo 60 del Reg. UE 508/2014 - Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo - dispone che:

1. Per contribuire al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 59, le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo devono:

a) potenziare al massimo la partecipazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura costiere e interne;

b) garantire che le comunità locali si avvalgano e beneficino pienamente delle opportunità offerte dallo sviluppo marittimo, costiero e delle acque interne e, in particolare, aiutino i porti di pesca piccoli e in declino a ottimizzare il loro potenziale marino mediante lo sviluppo di un'infrastruttura diversificata.

2. Le strategie sono coerenti con le possibilità e le esigenze identificate nella zona pertinente e con le priorità dell'Unione. Le strategie possono spaziare da quelle incentrate sulla pesca a strategie più vaste volte alla diversificazione delle zone di pesca. Le strategie non si limitano a un semplice insieme di interventi o a una giustapposizione di misure settoriali.

L'Art. 94 Punto 4 del Reg. UE 508/2014, in deroga al paragrafo 2, prevede che il tasso massimo di partecipazione del FEAMP applicabile per gli obiettivi specifici è maggiorato di dieci punti percentuali quando l'insieme delle priorità dell'Unione è attuato mediante uno sviluppo locale di tipo partecipativo.

### 3.2. Sviluppo locale di tipo partecipativo

L'articolo 32, al comma 1, regolamento UE 1303/13, stabilisce che lo sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale LEADER, e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP. Tali fondi sono di seguito denominati "fondi SIE interessati".

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è:

- a) concentrato su territori subregionali specifici;
- b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto;
- c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;
- d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

Il comma 3 asserisce che il sostegno dei fondi SIE interessati allo sviluppo locale di tipo partecipativo è coerente e coordinato tra i fondi SIE interessati.

Tale coerenza e coordinamento sono assicurati in particolare tramite procedure coordinate di rafforzamento delle capacità, selezione, approvazione e finanziamento delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e dei gruppi impegnati nell'attività locale.

Se il comitato di selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo istituito ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3 (vedasi a p. 79), ritiene che l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo selezionata richieda la partecipazione di più di un fondo, può designare, conformemente alle norme e secondo le procedure nazionali, un fondo capofila per sostenere tutti i costi di gestione e di animazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, lettere d) ed e) per la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo (vedasi a breve l'art. 35).

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo sostenuto dai fondi SIE interessati è realizzato nell'ambito di una o più priorità del programma o dei programmi pertinenti conformemente alle norme specifiche del fondo SIE dei fondi SIE interessati.

### 3.3. Strategie di sviluppo locale

L'articolo 33, regolamento UE 1303/13, del CPR<sup>2</sup> sulle strategie di sviluppo locale al punto 1 prevede che una strategia di CLLD contiene almeno i seguenti elementi:

- a) la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia<sup>3</sup>;
- b) un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
- c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi. La strategia è coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati;
- d) una descrizione del processo di associazione della comunità locale, l'elaborazione della strategia;
- e) un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- f) una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione;
- g) il piano di finanziamento per la strategia, compresa la dotazione prevista da ciascun fondo SIE interessato.

Esaminiamo ogni punto dell'art. 33<sup>4</sup>.

a) La definizione del territorio e della popolazione interessati dalla stra-

---

<sup>2</sup> Common Provision Regulation (CPR) ovvero regolamento comune sui fondi strutturali.

<sup>3</sup> Si usano eventi e conferenze per il networking e apprendimento come con "Poptech, TED (Technology, entertainment, Design), and the Tällberg Forum hosted by the Tällberg Foundation, all share and spread information and examples of innovative practice. Most of these use fairly traditional formats, either workshops (for example, Tällberg) or short monologues (as in TED), but with plenty of time set aside for informal networking" o l'evento Seedcamp: "Seedcamp is a week-long event held every September in London to support 20 teams of young entrepreneurs. The event brings together a diverse 'mentor network' of serial entrepreneurs, corporates, product designers, venture capitalists, recruiters, marketing specialists, lawyers and accountants, that help the selected teams put together the foundations of a viable business (Open Book of Social Innovation di Robin Murray, Julie Caulier-Grice e Geoff Mulgan, The Young Foundation 2010, p. 44 punto 70).

<sup>4</sup> Di seguito si riportano alcuni commenti all'articolo 33 del regolamento 1303, presenti nel documento della Commissione "Fondi strutturali e di investimento europei Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma Orientamenti per i beneficiari Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali Versione 2: agosto 2014", p. 23.

tegia. Spetta ai partenariati locali decidere in merito ai confini precisi delle proprie aree con un'impostazione dal basso, sulla base degli obiettivi. Tutto questo può essere giustificato facendo riferimento alla definizione del territorio ovvero facendo riferimento:

- alla coerenza fisica o geografica dell'area (isole, catene montuose, estuari, fiumi, aree urbane edificate);
- all'identità culturale e ai problemi sociali comuni dell'area (concentrazione di Rom, migranti, disoccupazione, ecc.);
- alla concentrazione delle attività economiche (tipi di agricoltura, pesca, alcuni settori in crescita o in declino, ecc.).

Questi punti possono essere valutati e considerati nella selezione definitiva dei partenariati.

In passato, alcuni Stati membri hanno preselezionato alcune aree con un approccio di tipo "top-down" (dall'alto verso il basso), mentre altri hanno ammesso inviti aperti in tutto il territorio. L'invenzione della preselezione con i NAT (Nuclei Aggregazione Territoriale) è stata fatta in Sicilia ed è costata un'aspra reprimenda da parte della Corte dei Conti Europea<sup>5</sup>. Entrambi gli estremi comportano dei rischi. Il primo può creare aree rigide e artificiali, che non si basano su rapporti locali in maniera organica. Il secondo può dar luogo a un gran numero di domande e a pressioni politiche che a loro volta sono fonte di parcellizzazione delle risorse. La Commissione quindi propone un equilibrio tra l'approccio top-down e quello bottom-up.

b) Un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce<sup>6</sup>.

Il punto b) si riferisce all'analisi SWOT (punti di forza, debolezza, opportunità e rischi). I punti messi in evidenza dalla SWOT devono basarsi chiaramente sulle prove ottenute dalla diagnosi dell'area:

- si devono quindi concentrare sulle caratteristiche specifiche dell'area e sulla sua peculiarità, piuttosto che limitarsi a enumerare molte delle caratteristiche comuni dei settori principali come l'agricoltura o la pesca o di gruppi di destinatari come i giovani o le donne. Purtroppo

---

<sup>5</sup> Nella programmazione 2007-2013 in Sicilia sono stati inventati dei NAT ovvero Nuclei di Aggregazione Territoriale con i quali dirigitivamente la Regione Siciliana (unica regione a seguire questa strada) ha di fatto individuato con procedura top down i territori e i rispettivi Gal prevedendo un GAL per NAT. Alla fine sono stati poi alla fine selezionati 15 Gal su 13 Nat (si veda su internet Leader in Salsa Sicula del 7 luglio 2011 "La Freccia Verde").

<sup>6</sup> Di seguito si riportano stralci del documento della Commissione "Fondi strutturali e di investimento europei Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma Orientamenti per i beneficiari Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali Versione 2: agosto 2014", p. 27.

alcune analisi SWOT sono così generiche che potrebbero essere applicate ovunque;

- la stessa attenzione o un'attenzione ancora maggiore dev'essere rivolta alla definizione delle opportunità e del patrimonio nonché alla descrizione dei punti di debolezza e delle minacce. La strategia deve guardare al futuro e non essere meramente difensiva;
- non ha senso fornire un elenco indifferenziato di tutte le esigenze. Anche in questa fase è importante cominciare a classificare le esigenze e le potenzialità definendo un ordine di priorità;
- la definizione delle priorità o la classificazione deve basarsi su elementi di prova e deve tener conto delle opinioni ragionate dei soggetti interessati locali;
- il partenariato locale deve distinguere tra ciò che si propone di raggiungere e ciò che può raggiungere con le risorse e i programmi disponibili.

c) Un'illustrazione del carattere integrato (...) della strategia: l'integrazione non comporta necessariamente che le strategie debbano affrontare tutti i problemi allo stesso tempo né dare a tutto la stessa importanza. Le comunità devono scegliere e concentrare i propri sforzi sugli obiettivi e sulle azioni che hanno maggiori possibilità di realizzare i cambiamenti desiderati.

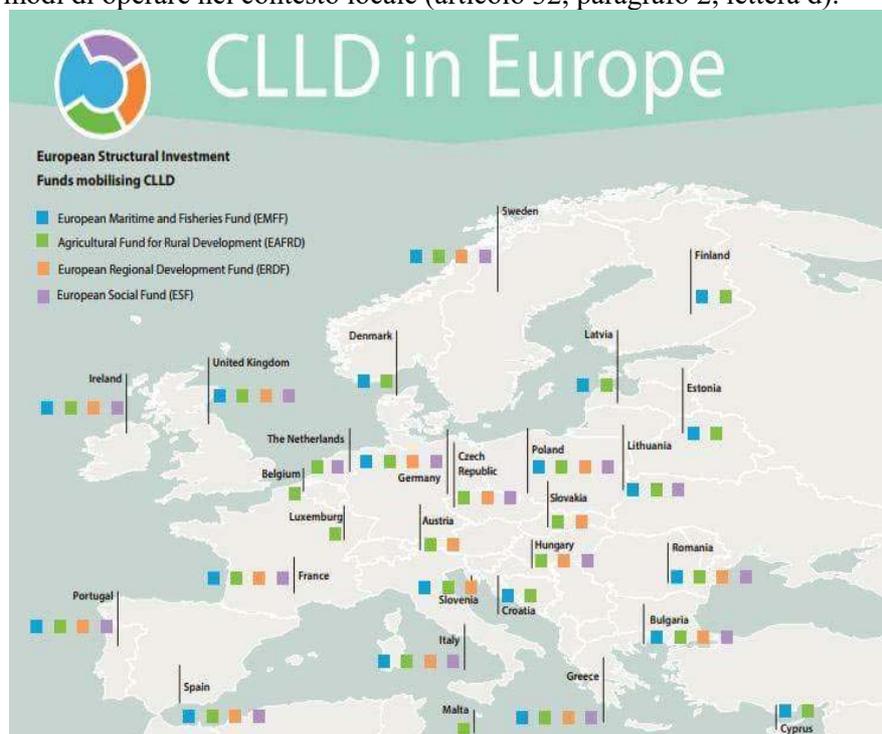
Tale interpretazione estende la portata del CLLD ai tipi di obiettivi tematici e alle priorità di investimento particolarmente rilevanti per i fondi sociali e regionali, purché le strategie siano elaborate e attuate in maniera da sfruttare appieno il potenziale dei collegamenti territoriali locali.

L'integrazione può comportare:

- l'inizio con uno o più temi, problemi, gruppi di destinatari o problematiche che mobilitano la comunità, ponendoli però in un contesto più ampio e realizzando collegamenti verso l'esterno con altri settori e attori che possono influire sulla situazione;
- la realizzazione di collegamenti verticali nell'ambito di settori e filiere, nonché di collegamenti orizzontali intersettoriali;
- il collegamento tra aree svantaggiate e aree di opportunità (per esempio zone rurali con cittadine di mercato e quartieri svantaggiati con centri caratterizzati da crescita occupazionale);
- la realizzazione di collegamenti tra livelli di governance locali, regionali e nazionali (come scuole, ospedali e università);
- l'articolazione congiunta e in sequenza delle diverse misure di sostegno locale per raggiungere gli stessi obiettivi strategici. Integrazione in termini di azioni, soggetti e metodi.

d) Un'illustrazione delle caratteristiche innovative della "strategia".

L'innovazione può comportare nuovi servizi, nuovi prodotti e nuovi modi di operare nel contesto locale (articolo 32, paragrafo 2, lettera d).



Fonte: GAL Anglona Romangia

L'innovazione nel CLLD:

- può interessare nuovi prodotti, servizi o modi di operare nel contesto locale;
- spesso esercita un effetto moltiplicatore o produce un effetto valanga in relazione ai cambiamenti che la comunità vuole realizzare;
- può comportare una o più azioni e prototipi su piccola scala o un progetto faro su più ampia scala che mobiliti la comunità;
- trova nuovi modi per mobilitare e utilizzare le risorse esistenti e il patrimonio della comunità;
- stabilisce rapporti di collaborazione tra diversi attori e settori;
- può coinvolgere (anche se non necessariamente) università o attività di ricerca e sviluppo avanzate;
- può essere una piattaforma di innovazioni sociali che potranno successivamente subire un processo di scale-up ed essere applicate in modo più esteso attraverso lo scambio, la cooperazione e la creazione di reti.

e) Una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati “i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi” (articolo 33, paragrafo 1, lettera c)) e la Commissione raccomanda di esprimerli secondo i cosiddetti obiettivi intelligenti, noti con la sigla SMART.

*Obiettivi SMART:*

1. specifici - definiscono chiaramente i problemi che la strategia si propone di affrontare e i mezzi per farlo;
2. Misurabili - comprendono una base di misurazione e un target misurabile, che può essere espresso in termini quantitativi o qualitativi;
3. attuabili - tecnicamente realizzabili nell'ambito della strategia proposta;
4. realistici - tenuto conto delle risorse fornite, del tempo consentito, delle dimensioni dei gruppi di destinatari, ecc.;
5. tempificati - incorporano un calendario e la data entro la quale il target deve essere raggiunto.

f) “La strategia coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati”.

Gli CLLD sono strumenti flessibili, che consentono di soddisfare le esigenze delle diverse aree locali - in modo da produrre risultati e benefici concreti per i programmi in questione. Tale combinazione tra flessibilità locale e un chiaro contributo a obiettivi di più alto livello si può ottenere in diversi modi.

- Per facilitare la programmazione, il CLLD dovrebbe essere programmato nell'ambito di una specifica priorità dell'Unione o un aspetto specifico/una specifica priorità d'investimento. Tuttavia, il sostegno fornito nell'ambito di strategie ispirate allo sviluppo locale potrebbe contribuire a tutti gli 11 obiettivi tematici del CPR. In Italia lo vedremo tra poco l'Accordo di Partenariato prevede un massimo di 3 obiettivi tematici coinvolgibili nella strategia CLLD.

- Le strategie di CLLD dovrebbero descrivere come il loro approccio locale di tipo partecipativo sia coerente con le priorità del programma o dei programmi che le finanziano e apporti un contributo rispetto a tali priorità.

- Allo stesso tempo, se il CLLD è utilizzato per realizzare integralmente alcuni obiettivi di un programma, il sistema di attuazione dovrebbe essere adeguato per sfruttare appieno i benefici dell'approccio adottato nel soddisfare le esigenze locali specifiche cui mira la strategia.

- Se una strategia di sviluppo locale è finanziata soltanto da un fondo, questo dovrebbe offrire l'intero sostegno ammissibile, anche per azioni che potenzialmente potrebbero essere coperte da altri fondi, così da riconoscere

agli attori locali la massima flessibilità nel soddisfare le loro esigenze, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

- Non è necessario fissare rigide linee di demarcazione tra i fondi, purché vi siano procedure valide per impedire il doppio finanziamento.

- Nelle città le strategie di CLLD possono essere utilizzate come strumento per contribuire in diversi modi alle strategie di sviluppo urbano sostenibile finanziate ai sensi dell'articolo 7 del FESR. Esse possono rientrare negli investimenti territoriali integrati (articolo 36 del CPR), negli assi urbani o in specifici programmi urbani e/o contribuire ad essi. È qui da dire che al di là di qualche previsione in merito nel PON Metro nulla di concreto è stato fatto in questo senso.

g) Descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia.

Per la redazione della strategia, occorrono le prove di un vero dialogo con e tra i cittadini locali in ciascuna delle fasi principali dell'elaborazione della strategia:

- nell'individuazione dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
- nella traduzione dei suddetti elementi nelle principali esigenze di sviluppo e nelle potenzialità;
- nella scelta degli obiettivi principali, degli obiettivi specifici, dei risultati auspicati e della priorità ad essi assegnata;
- nella selezione dei tipi di azioni che possono produrre tali risultati;
- e nell'esecuzione del bilancio.

h) “Un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete” e “il piano di finanziamento [...] compresa la dotazione prevista da ciascun fondo SIE interessato”.

Il piano d'azione deve considerare almeno i quattro punti seguenti:

- quale tipo di azione
- chi sarà responsabile dell'attuazione
- quando dovranno aver luogo le azioni e in quale ordine (per esempio formazione prima dell'avvio)
- quanto costeranno approssimativamente.

Il piano finanziario dovrebbe fornire stime indicative di quanto denaro sarà destinato ai diversi tipi di azione. Nel caso di una strategia sostenuta da diversi fondi, il piano finanziario deve indicare quali parti della strategia saranno coperte da ciascun fondo e il cofinanziamento pubblico nazionale per ogni anno del programma.

i) Una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione

Mediante l'integrazione nella strategia di regolari procedure di sorveglianza e valutazione periodica, il partenariato ottiene un utile strumento per capire che cosa funziona e che cosa non funziona, e per adeguare la strategia al mutare delle circostanze.

I Gal devono dare informazioni: sui sistemi e sui meccanismi che essi propongono per raccogliere e trattare i dati finanziari e quelli relativi alle prestazioni correlati agli indicatori e ai target fissati. Questi devono essere chiaramente allineati agli obiettivi della strategia:

- sul modo in cui intendono valutare le proprie prestazioni nel concretizzare le specificità del CLLD;
- sulle loro proposte per diffondere e utilizzare i risultati nell'area - per esempio per modificare la strategia di sviluppo locale e la sua attuazione;
- sul modo in cui contribuiranno alle modalità di sorveglianza e alle valutazioni del CLLD nonché al programma a livello regionale e nazionale. Non dimentichiamo che gli articoli 52 e 111 del CPR prevedono che gli Stati debbano fare relazione sullo stato dei lavori e relazioni di attuazione annuali che illustrano gli avanzamenti in materia di CLLD. È opportuno chiedersi cosa verrà prodotto in materia dall'Italia considerato il naufragio CLLD nei PON e nei POR. Ci torneremo tra poco.

### **3.4. Gruppi di Azione Locale**

Ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, regolamento UE 1303/13, i gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti:

- a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;
- b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta;
- c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;

- 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 sostegno;
- f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;
- g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.

Esaminiamo i punti dell'art. 34<sup>7</sup>.

1. Rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti.

Le comunità locali tuttavia differiscono per esperienza, livello di organizzazione, "capitale umano e sociale" e per il livello di sostegno che ricevono già da altri organismi. Uno dei primi e più importanti compiti dei partenariati locali quindi sta nel valutare le esigenze di sviluppo di capacità della comunità e di integrarle nella strategia. Lo sviluppo di capacità può assumere la forma di:

- sessioni informative e attività di outreach nella comunità;
- sostegno per favorire l'aggregazione e l'organizzazione della comunità;
- consulenza individuale o collettiva e sostegno allo sviluppo dei progetti;
- formazione.

È essenziale che il partenariato disponga di personale interno sufficientemente qualificato per svolgere queste funzioni, oppure che esso possa avvalersi di collaboratori esterni provvisti di tali qualifiche.

2. "Elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi" (su questo punto si veda la Corte dei Conti Europea).

La norma generale è che tutti i partner debbano dichiarare il proprio interesse per i progetti e non debbano partecipare a decisioni che li riguardano direttamente.

I GAL devono descrivere le procedure utilizzate per evitare i conflitti di interessi in modo coerente con il regolamento finanziario. Le procedure di selezione dei progetti devono essere trasparenti e non discriminatorie e de-

---

<sup>7</sup> Di seguito si riportano alcuni commenti all'articolo 34 del regolamento 1303 presenti nel documento della Commissione "Fondi strutturali e di investimento europei Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma Orientamenti per i beneficiari Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali, Versione 2.08.2014", p. 40.

vono stabilire il processo decisionale e i criteri decisionali da adottare. Occorre identificare chiaramente la sequenza degli eventi e le persone coinvolte in ciascuna fase, e garantire un'adeguata separazione delle responsabilità tra i diversi elementi del processo. È altresì necessario stabilire modalità di ricorso chiare e semplici.

È necessario inoltre tenere un registro degli interessi dei membri dell'organo decisionale del GAL, per documentare qualsiasi collegamento esistente tra i membri del comitato di selezione e qualsiasi progetto o richiedente.

3. Garantiscano che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono "autorità non pubbliche"?

C'è il rischio che le istituzioni pubbliche interne ai Gal possano gravemente annacquare e perfino minare i principi del CLLD ispirati a un'impostazione "bottom-up" nei seguenti casi:

- se le autorità di gestione o gli organismi pagatori utilizzano le verifiche dell'ammissibilità per valutare l'opportunità o la qualità dei progetti invece che la semplice legittimità e ammissibilità;
- se i cofinanziatori pubblici (spesso responsabili di una modesta minoranza dei finanziamenti dei progetti) utilizzano la loro influenza per prendere la decisione finale sui progetti;
- se alcune funzioni amministrative e finanziarie sono delegate a un organismo pubblico locale responsabile (indipendentemente dal fatto che esso sia formalmente riconosciuto quale organismo intermedio), che successivamente utilizza queste funzioni per esercitare un'indebita influenza sulla selezione dei progetti effettuata dal resto del partenariato;
- se i partiti politici dominanti sfruttano la propria presenza in altre organizzazioni della comunità per formare una maggioranza di blocco con il settore pubblico.

La Commissione vuole aiutare i partenariati locali a evitare tutti questi trabocchetti. Se questo quorum del 50% non è rispettato, la decisione adottata non è valida. Criticità lo vedremo tra poco esposte dalla Corte dei Conti Europea nel 2010.

4. 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 "garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia".

I partenariati locali devono essere in grado di decidere:

- le specifiche caratteristiche degli inviti, come la tempistica, il fatto che siano riservati ad alcuni tipi di progetti (per esempio progetti collettivi, progetti di settori o gruppi di destinatari, ecc.) o che gli inviti siano aperti;
- altri specifici criteri di selezione che riflettono la misura in cui i progetti contribuiscono alla strategia di sviluppo locale e al territorio (per esempio il moltiplicatore locale in termini di utilizzo di materiali locali, manodopera, erogazione di servizi, effetto sull'immagine del territorio, ecc.);
- in merito a procedure chiare e trasparenti che normalmente comprendono un elemento di giudizio qualitativo e sfruttano la conoscenza diretta dell'area posseduta dai partenariati (per esempio punteggi attribuiti singolarmente dai membri del panel che decide sulla base di domande prestabilite in vista di una successiva discussione e deliberazione collegiale);
- in merito a procedure trasparenti per progetti faro o collettivi, guidati dal partenariato stesso.

5. "Selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno". Per questo aspetto le funzioni del partenariato locale comprendono:

- l'analisi della misura in cui il progetto contribuisce alla strategia locale;
- l'applicazione di qualsiasi criterio standard (per esempio, la creazione di posti di lavoro, l'occupazione femminile o di gruppi vulnerabili, lo sfruttamento di risorse locali, gli effetti moltiplicatori, ecc.) stabilito a livello nazionale o regionale;
- lo sviluppo e l'applicazione di qualsiasi criterio locale (per esempio, l'attribuzione di priorità ad aree o gruppi con esigenze speciali o a settori e tematiche particolarmente rilevanti a livello locale);
- la garanzia della coerenza con altre strategie;
- la garanzia della redditività del progetto (mercati, tecnologia, solidità finanziaria e operativa);
- l'esame di questioni quali l'effetto inerziale (il progetto sarà realizzato nello stesso modo senza il sostegno?) e gli effetti di spiazzamento (il sostegno a un'impresa creerà problemi a un'altra impresa?);
- la verifica volta ad accertare che i promotori dei progetti abbiano la capacità di realizzare il progetto in questione;
- la garanzia che il progetto disponga delle licenze e dei permessi necessari, o li possa ottenere;
- una verifica preliminare dell'ammissibilità prima di trasmettere il fascicolo all'AG.

La possibilità di fissare l'importo del sostegno consente al partenariato di valutare i singoli progetti e di offrire ulteriore sostegno a quelli che apportano un particolare contributo alla strategia locale, sono più innovativi o favoriscono gruppi particolarmente svantaggiati. Consente inoltre ai gruppi di disporre della flessibilità necessaria per discutere i bilanci presentati dai promotori del progetto, decidere se finanziare in tutto o in parte un progetto e/o dividere il progetto in fasi o parti.

Il CLLD ha a disposizione modelli alternativi, uno accentrato e l'altro decentrato. In Italia, con l'Accordo di Partenariato, è stato scelto il modello decentrato.

Nell'ambito di un "modello decentrato" le AG delegano le funzioni dell'approvazione formale di un progetto (firma della convenzione di sovvenzione) e/o il pagamento al partenariato locale. Nei casi di delega dell'approvazione del progetto formale ai GAL, il GAL deve diventare un organismo intermedio con tutte le relative implicazioni per l'audit e il controllo. I GAL finanziati da questi tre fondi (FSE, FESR e FEAMP) possono effettuare pagamenti ai beneficiari senza diventare un organismo intermedio a condizione che siano in essere procedure adeguate. Osserviamo che circa il modello decentrato è un'incognita il tema del coordinamento tra le autorità di gestione dei vari programmi interessati al cofinanziamento dei GAL. In Italia, lo vedremo tra poco, la diffidenza verso lo strumento ha fatto sì che mai il FESR ed il FSE siano stati interessati per un CLLD di un programma operativo (a parte la meritoria eccezione del PON Metro). A parte l'episodio della Regione Siciliana il Fesr e il FSE non sono stati mai coinvolti in un PO per una strategia CLLD. Lo Stato ha imposto, grazie all'allora Ministro Barca la Strategia Nazionale Aree Interne che ha intercettato, tra le rimostranze regionali, alcune risorse dei PO FESR e FSE, ma ci torneremo tra poco. Così non è per i programmi FEASR e FEAMP, anche se secondo noi qualche cosa in più poteva essere fatta.

### **3.5. Creazioni di reti e partecipazione**

Il comma 1 dell'art. 35, regolamento UE 1303/13, dispone che il sostegno dei fondi SIE interessati allo sviluppo locale di tipo partecipativo comprende:

- a) i costi del sostegno preparatorio consistente in sviluppo delle capacità, formazione e creazione di reti, nell'ottica di elaborare e attuare una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. Tali costi possono includere uno o più dei seguenti elementi:
  - i) iniziative di formazione rivolte alle parti interessate locali;
  - ii) studi dell'area interessata;

- iii) spese relative alla progettazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo, incluse consulenza e azioni legate alla consultazione delle parti interessate ai fini della preparazione della strategia;
- iv) spese amministrative (costi operativi e per il personale) di un'organizzazione che si candida al sostegno preparatorio nel corso della fase di preparazione;
- v) sostegno a piccoli progetti pilota. Tale sostegno preparatorio è ammissibile a prescindere dall'eventualità che il comitato di selezione istituito a norma dell'articolo 33, paragrafo 3, scelga o meno di finanziare la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo progettata dal gruppo d'azione locale che beneficia del sostegno;
- b) l'esecuzione delle operazioni nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo;
- c) la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale;
- d) i costi di esercizio connessi alla gestione dell'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo consistenti in costi operativi, costi per il personale, costi di formazione, costi relativi alle pubbliche relazioni, costi finanziari nonché costi connessi alla sorveglianza e alla valutazione di detta strategia di cui all'articolo 34, paragrafo 3, lettera g);
- e) l'animazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo per agevolare gli scambi tra le parti interessate intesi a fornire informazioni e promuovere la strategia e per aiutare i potenziali beneficiari a sviluppare le operazioni e a preparare le domande.

Il comma 2 poi prevede che il sostegno per i costi di esercizio e animazione di cui al paragrafo 1, lettere d) e e) non debba superare il 25 % della spesa pubblica complessiva sostenuta nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Sul tema delle spese preparatorie il considerando 33) del Reg. 1305/13 recita che "Per consentire ai partner delle zone rurali che ancora non applicano LEADER di provare e di prepararsi a elaborare e a mettere in atto una strategia di sviluppo locale, è opportuno finanziare anche un "kit di avviamento LEADER". L'aiuto non dovrebbe essere condizionato alla presentazione di una strategia di sviluppo locale".

Anche 'Articolo 43 del Reg.1305/13, ritorna sul Kit di avviamento LEADER, disponendo che "Il sostegno allo sviluppo locale nell'ambito di LEADER può comprendere anche un "kit di avviamento LEADER" per le comunità locali che non hanno attuato LEADER nel periodo di program-

mazione 2007-2013. Il “kit di avviamento LEADER” comporta il sostegno al potenziamento delle capacità e ai progetti pilota su piccola scala. Il sostegno a titolo del kit di avviamento LEADER non è subordinato alla presentazione di una strategia di sviluppo locale nell’ambito di LEADER”.

Il sostegno preparatorio è ammissibile a partire dal 1° gennaio 2014 indipendentemente dal fatto che la strategia di sviluppo riceva alla fine il finanziamento per l’attuazione. L’intensità dell’aiuto per il sostegno preparatorio può raggiungere il 100%.

Per selezionare i progetti per l’aiuto preparatorio le AG devono organizzare un semplice invito a manifestare interesse il prima possibile.

I partenariati esistenti nelle zone rurali e nel settore della pesca sono ammessi a ricevere tale sostegno purché non abbiano previsto il sostegno preparatorio nel bilancio del periodo 2007-2013.

È ugualmente possibile però finanziare alcune attività collettive preparatorie (come azioni per lo sviluppo di capacità e la diffusione di informazioni sul CLLD mediante sessioni di formazione, siti web, documenti di orientamento, seminari, ecc.) utilizzando il bilancio destinato all’assistenza tecnica per i periodi 2014-20. Questa possibilità potrebbe consentire di potere estendere a Gal Fesr l’aiuto preparatorio in maniera più estesa al fine di consentire ai Gal candidati di recuperare il gap di competenze rispetto a Gal più antichi e strutturati.

### **3.6. Sviluppo locale partecipativo**

L’Articolo 58 del Regolamento FEAMP, prevede lo sviluppo locale partecipativo disponendo che il FEAMP sostiene lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura sulla base di un approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo secondo quanto previsto all’articolo 32 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

L’Articolo 60 dello stesso regolamento prevede che per contribuire al conseguimento degli obiettivi di cui all’articolo 59, le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo devono:

- a) potenziare al massimo la partecipazione dei settori della pesca e dell’acquacoltura allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura costiere e interne;
- b) garantire che le comunità locali si avvalgano e beneficino pienamente delle opportunità offerte dallo sviluppo marittimo, costiero e delle acque interne e, in particolare, aiutino i porti di pesca piccoli e in declino a ottimizzare il loro potenziale marino mediante lo sviluppo di un’infrastruttura diversificata.

Le strategie sono coerenti con le possibilità e le esigenze identificate nella zona pertinente e con le priorità dell'Unione di cui all'articolo 6. Le strategie possono spaziare da quelle incentrate sulla pesca a strategie più vaste volte alla diversificazione delle zone di pesca. Le strategie non si limitano a un semplice insieme di interventi o a una giustapposizione di misure settoriali.

### **3.7. Gruppi di azione locale nel settore della pesca**

I gruppi di azione locale sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG).

I FLAG propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo basata almeno sugli elementi di cui all'articolo 60 del presente regolamento e sono responsabili della sua attuazione.

I FLAG:

- a) rispecchiano ampiamente l'asse principale della loro strategia e la composizione socioeconomica della zona tramite una rappresentazione equilibrata delle parti interessate principali, inclusi il settore privato, il settore pubblico e la società civile;
- b) garantiscono una rappresentazione significativa dei settori della pesca e/o dell'acquacoltura.

Il Regolamento prevede che la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo può ricevere il sostegno di altri fondi oltre al FEAMP. Anticipiamo che così in Italia non è stato. Il PO FEAMP non prevede alcuna partecipazione di altri fondi. Nè altri programmi operativi prevedono interventi nel settore della pesca. Il totale finanziato per i FLAGs dal PO Feamp è pari al 7,9% dell'intero programma. Un pò poco rispetto alle reali e nuove opportunità di contribuire all'approccio territoriale allo sviluppo.

I FLAG possono inoltre svolgere compiti aggiuntivi che vanno oltre le mansioni minime di cui all'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013, se tali compiti sono loro delegati dall'autorità di gestione.

### **3.8. Sostegno del FEAMP e sviluppo locale**

I seguenti interventi sono ammissibili:

- a) sostegno preparatorio;
- b) attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo;

- c) attività di cooperazione;
- d) spese di gestione e animazione.

I FLAG possono chiedere all'autorità di gestione il versamento di un anticipo se tale possibilità è prevista nel programma operativo. L'importo dell'anticipo è limitato al 50% del contributo pubblico connesso alle spese di gestione e animazione.

### **3.9. Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo**

L'articolo 63 del regolamento UE 508/2014, prevede il sostegno all'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo può essere concesso in relazione ai seguenti obiettivi:

- a) valorizzare, creare occupazione, attrarre i giovani e promuovere l'innovazione in tutte le fasi della filiera dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- b) sostenere la diversificazione, all'interno o all'esterno della pesca commerciale, l'apprendimento permanente e la creazione di posti di lavoro nelle zone di pesca e acquacoltura;
- c) migliorare e sfruttare il patrimonio ambientale delle zone di pesca e acquacoltura, inclusi gli interventi volti a mitigare i cambiamenti climatici;
- d) promuovere il benessere sociale e il patrimonio culturale nelle zone di pesca e acquacoltura, inclusi la pesca, l'acquacoltura e il patrimonio culturale marittimo;
- e) rafforzare il ruolo delle comunità di pescatori nello sviluppo locale e nella governance delle risorse di pesca locali e delle attività marittime.

### **3.10. Attività di cooperazione internazionale**

L'articolo 64 del regolamento UE 508/2014, stabilisce che un sostegno può essere concesso per:

- a) progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale;
- b) supporto tecnico preparatorio per progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale, a condizione che i FLAG siano in grado di dimostrare che si apprestano a realizzare un progetto.

Per "cooperazione interterritoriale" si intende la cooperazione tra territori all'interno di uno stesso Stato membro e per "cooperazione transnaziona-

le” si intende la cooperazione tra territori di più Stati membri o la cooperazione tra almeno un territorio di uno Stato membro e uno o più territori di paesi terzi.

Oltre che altri FLAG, i partner di un FLAG nell’ambito del FEAMP possono essere i membri di un partenariato pubblico-privato che attua una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo all’interno o all’esterno dell’Unione.

Se i progetti di cooperazione non sono selezionati dai FLAG, gli Stati membri adottano un sistema appropriato inteso a facilitare i progetti di cooperazione. Essi pubblicano le procedure amministrative nazionali o regionali per la selezione dei progetti di cooperazione transnazionale e una distinta delle spese ammissibili al più tardi due anni dopo la data di approvazione dei rispettivi programmi operativi.

Le decisioni amministrative concernenti i progetti di cooperazione sono adottate non oltre quattro mesi dopo la data di presentazione degli stessi.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione i progetti di cooperazione transnazionale da essi approvati.

### **3.11. Sviluppo partecipativo nelle aree urbane**

L’articolo 12 del regolamento UE 1304/13 FSE e lo sviluppo locale partecipativo, disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali, sostiene le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in aree urbane e rurali, come prevedono gli articoli 32, 33 e 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013, i patti territoriali e le iniziative locali per l’occupazione, inclusa l’occupazione giovanile, l’istruzione e l’inclusione sociale, nonché gli investimenti territoriali integrati (ITI) di cui all’articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Per come vedremo tra breve, nulla è stato fatto in Italia in questo senso

#### *4. Italia.*

### *Accordo di Partenariato 2014-20*

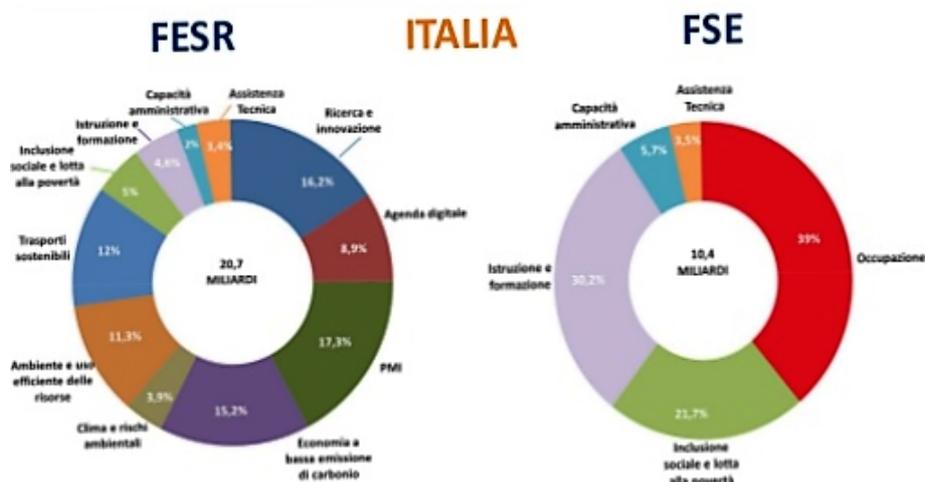
Gli Stati membri hanno promosso, conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico e all'articolo 32, lo sviluppo di approcci locali e sub regionali. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è attuato nel contesto di un approccio strategico per garantire che la definizione delle esigenze locali dal *basso* tenga conto delle priorità definite a un livello più alto. Gli Stati membri hanno definito dunque l'approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo nel FEASR e, in Italia, nel FESR o nel FEAMP ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, e indicando negli accordi di partenariato le principali sfide da affrontare in questo modo, i principali obiettivi e le priorità dello sviluppo locale di tipo partecipativo, i tipi di territori da coprire, il ruolo specifico da attribuire ai rulli di azione locale nell'attuazione delle strategie, il ruolo previsto per il FEASR e, ove appropriato, per il FESR o il FEAMP nell'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in diversi tipi di territori, come le zone rurali, urbane e costiere, e i relativi meccanismi di coordinamento. Dovrebbe essere inserito anche il FSE ma, come vedremo tra poco, in Italia il FSE non è stato interessato in alcun programma operativo, neanche in quelli che maggiormente si prestavano: quelli per le politiche attive per l'occupazione, per l'inclusione e per la legalità.

L'Accordo di Partenariato Italia 2014-20, dopo un lungo negoziato con la Commissione, è stato approvato nell'ottobre 2014. Bonetti<sup>1</sup> ha fatto giustamente notare nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-20 “il forte accento del framework strategico sulla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo da attuare in Italia attraverso i SIE, al punto che a fianco di una *agenda urbana* (ampiamente richiesta dai vertici istituzionali dell'UE), veniva prevista anche una specifica strategia per le *aree interne* del paese”, grazie agli sforzi del Ministro Barca che a suo tempo fece inserire questa strategia nella programmazione strategica italiana. La strategia ancillare e

---

<sup>1</sup> Bonetti A., *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nella programmazione 2014-20: dall'approccio leader allo strumento Community Led Local Development*, 2014, p. 8.

quasi negletta rimane quella del CLLD, che pure avrebbe potuto vantare quale suo promotore ed autore del Rapporto il connazionale ex Ministro.



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

#### 4.1. Criteri di selezione dei CLLD nell'Accordo di Partenariato

A norma dell'art. 33 punto 2, del regolamento 1303 “gli Stati membri definiscono i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo”. Così ha fatto lo Stato Italiano all'interno dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-20 approvato dalla Commissione UE nell'ottobre 2014.

L'Adp<sup>2</sup> Italia prevede che i Piani di Azione dovranno concentrarsi su un numero esiguo di ambiti di intervento, non superiore a tre, su cui impostare la progettazione locale 2014-20. I GAL sceglieranno gli ambiti tematici di intervento per i rispettivi piani di azione da una lista definita all'interno dei Programmi regionali con un livello di ampiezza adeguato allo scopo di stimolare e non restringere le possibilità di azione dei GAL. Gli ambiti di intervento scelti dai GAL dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del GAL, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

<sup>2</sup> Accordo di Partenariato (AdP).

All'interno degli ambiti tematici, spetterà ai GAL scegliere le azioni/misure da attivare in funzione dei risultati attesi individuati nel Piano d'Azione. I Programmi Operativi dovranno quindi consentire tutta la flessibilità necessaria ai GAL, secondo lo spirito del regolamento, per la definizione delle azioni coerenti con gli ambiti tematici selezionati, senza limitare la scelta delle misure e sotto-misure ad un menu pre-ordinato dai Programmi. Nel caso in cui il Piano di Azione includa più di un ambito tematico su cui costruire la strategia locale, questi devono essere connessi tra loro per il raggiungimento dei risultati attesi e non essere concepiti come una mera sommatoria di ambiti tematici. Il Piano di Azione dovrà dunque dimostrare le connessioni e le sinergie tra gli ambiti tematici.



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per l'Accordo di Partenariato Italia, la concentrazione su risultati ben specificati non implica l'elaborazione di una strategia mono-tematica, quanto piuttosto di una strategia che ricerchi e valorizzi i legami tra gli interventi proposti (es. turismo-beni culturali-prodotti tipici). Tale strategia dovrebbe avere carattere innovativo (di processo e di prodotto), puntare alla creazione di occupazione in ambito locale e alla valorizzazione di risorse locali, incentivando attività produttive sostenibili sotto il profilo ambientale ed economico-sociale e servizi per la popolazione e l'inclusione sociale.

La lista degli ambiti tematici di intervento, integrabile dai Programmi Operativi Regionali all'atto del suo recepimento, comprende, secondo l'Adp, i seguenti:

- sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri, produzioni ittiche);
- sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energia);
- turismo sostenibile;
- cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale);
- valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali;
- valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio;
- accesso ai servizi pubblici essenziali;
- inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali;
- legalità e promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale;
- riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità;
- reti e comunità intelligenti;
- diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca.

#### **4.2. Fondi e coordinamento**

Nel finanziamento di progetti CLLD in ciascuna regione, l'AdP prevede che potranno essere interessati più Fondi, sia pure in modo diverso in funzione dei territori interessati e degli ambiti tematici di intervento prescelti. L'approccio multi-fondo è da ritenersi preferibile per assicurare una maggiore apertura ed efficacia dei Piani di Azione.

Per assicurare l'utilizzo dello strumento CLLD in forma coerente con le sue potenzialità, secondo l'AdP occorre che i Programmi regionali allochino una dotazione minima di risorse finanziarie comunitarie e nazionali a beneficio del CLLD. Per il FEASR, il regolamento sullo sviluppo rurale impone una riserva minima di allocazione finanziaria del 5 per cento di ciascun PSR. Per gli altri fondi (FESR e FSE), qualora le Regioni decidano di utilizzarli con modalità attuativa community-led, dovrà essere assicurata una adeguata dotazione di risorse finanziarie, indicativamente comparabile a quella che il Programma di Sviluppo Rurale deve destinare al CLLD all'interno della regione. Il FEAMP determinerà l'ammontare delle risorse che contribuiranno agli interventi community-led a seguito dell'emanazione del relativo Regolamento. Per stimolare la capacità progettuale e realizzati-

va dei GAL, potrà essere opportuno prevedere la creazione di una riserva finanziaria da assegnare in base al raggiungimento di target prefissati, con criteri e meccanismi definiti nei programmi regionali.

L'impiego di più fondi strutturali (approccio multifondo) richiede la necessaria messa a punto di efficaci meccanismi di coordinamento a livello nazionale e regionale.

L'Adp prevede che in ciascuna Regione, sarà creato un Comitato tecnico regionale per l'attuazione dell'intervento community-led al fine di guidare il processo di individuazione dei temi di intervento e la selezione dei GAL sulla base dei piani d'azione proposti e delle caratteristiche del partenariato. Ne faranno parte le Autorità di Gestione di tutti i Programmi coinvolti (una per ciascun Fondo) ed esperti di sviluppo locale, con il compito di seguire l'attuazione degli interventi CLLD in tutte le loro fasi, nonché di garantire il collegamento con la più ampia politica territoriale della Regione inclusa della Strategia per le aree interne e dell'Agenda urbana. Secondo l'AdP detto Comitato si occuperà di definire i risultati attesi e gli obiettivi dell'intervento community-led, le priorità territoriali e tematiche che lo guidano, rendendoli operativi attraverso opportuni criteri di selezione di Piani di Azione e GAL. Per queste ragioni, tale Comitato regionale per l'attuazione (multifondo) dovrà contemplare la presenza di adeguate competenze tecniche per Fondo e potrà includere altre amministrazioni che la Regione eventualmente consideri rilevanti o competenti in relazione agli interventi da attivare. Nello specifico, il Comitato tecnico regionale avrà il compito di:

- individuare le risorse dei vari Fondi da impegnare in ciascun processo di selezione;
- definire i criteri di selezione dei Piani di Azione e dei GAL;
- valutare i Piani, formulare il parere e le graduatorie alle AdG dei programmi;
- armonizzare i tempi nel funzionamento dei diversi Fondi;
- monitorare le operazioni (finanziario e procedurale);
- definire le modalità/procedure di modifica/emendamento dei Piani di Azione.

La predisposizione e la pubblicazione dei bandi per la selezione dei Piani e dei GAL, l'approvazione della graduatoria, i flussi finanziari e di controllo saranno curati dalle Autorità di Gestione dei Programmi regionali, che dovranno lavorare in modo coordinato, nell'ambito del Comitato di cui sopra, per evitare discrasie temporali. I GAL potranno presentare proposte di Piano mono-fondo o multi-fondo. Nel caso di Piani di Azione finanziati da più fondi, il fondo prevalente in termini di dotazioni finanziarie assume-

rà il ruolo di fondo capofila (lead) ai fini degli adempimenti previsti dai regolamenti comunitari.

Al livello nazionale dell'Adp, la sfida dell'approccio pluri-fondo impone un'assunzione di responsabilità anche per le amministrazioni nazionali capofila di Fondo. A tal fine, appare necessaria la creazione di un Comitato di Pilotaggio nazionale che, con competenze più di indirizzo generale e trasversale, rispecchi la composizione dei Comitati regionali e:

- affronti problematiche di carattere tecnico, amministrativo, giuridico e finanziario comuni attinenti la selezione, il controllo e l'eleggibilità delle spese;
- individui iniziative comuni di supporto ai Comitati regionali di attuazione, per migliorare la qualità del coordinamento e la velocità della attuazione del CLLD (su temi quali ad es. la gestione dei flussi finanziari, ecc.);
- imposti e conduca attività di monitoraggio e valutazione coerenti con il quadro di riferimento comunitario;
- diffonda al pubblico informazioni sistematiche sullo stato di attuazione e sugli effetti del CLLD.

Per ciò che riguarda la cooperazione interterritoriale e transnazionale in particolare, al fine di evitare che si creino discrasie tra Programmi e ritardi ingiustificati nell'attuazione, verrà stabilito a livello nazionale un sistema di regole e procedure amministrative comuni per la selezione dei progetti di cooperazione e una lista di spese ammissibili.

Il Comitato nazionale dovrà includere anche una rappresentanza delle Regioni.

#### **4.3. I territori coinvolti**

Secondo l'AdP, i territori nei quali applicare il CLLD potranno essere molteplici: rurali, urbani e riconducibili alla pesca. La loro individuazione dovrà essere effettuata dai Programmi regionali, in modo coordinato dai diversi Fondi, allo scopo di evitare che sullo stesso territorio si sovrappongano due o più GAL e che si duplichino strutture e costi amministrativi. Ciò non esclude la partecipazione di un Gruppo selezionato alla costruzione di un eventuale partenariato costituito tra GAL europei, nell'ambito di programmi di cooperazione transfrontaliera (art. 10 Reg. 1299/13).

## la dotazione di bilancio dell'AP Italia

**42,085 mld**

**di cui: 31,1 miliardi**

**(20,6 Fesr + 10,4 Fse,**

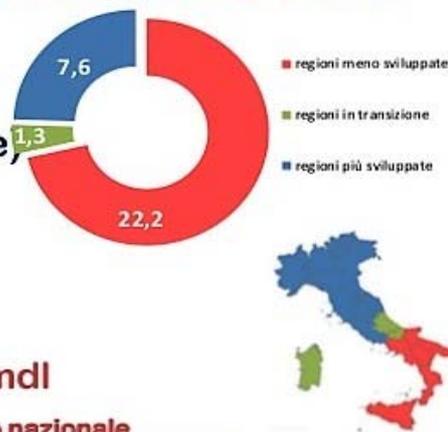
**10,4 Feasr**

**0,537 Feamp**

**+1,1 miliardi alla cooperazione  
territoriale europea**

**+0,567 YEI            totale **44 mld****

**+ 20 miliardi di cofinanziamento nazionale**



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

La popolazione del territorio interessato alla strategia del CLLD non può essere inferiore ai 10 mila abitanti, né superiore ai 150 mila (a norma del Reg.1303 art.33 punto 6). Tra breve vedremo che in Sicilia il limite minimo è stato fissato dal Psr Feasr come dal PO Fesr a 60.000 abitanti.

L'Adp ammette alcune deroghe. Alcune aree rurali di tipo C e D presentano caratteristiche di densità di popolazione tali da far sì che il limite di 150 mila abitanti possa essere limitante. Pertanto, i Programmi possono ammettere una deroga, in casi limitati, al limite superiore e comunque fino ad un massimo di 200 mila abitanti, in presenza di:

- territori ad alta densità di popolazione (superiore a 150 abitanti/kmq);
- territori che superano i 150 mila abitanti perché includono aree omogenee dal punto di vista socio-economico oppure richiedono l'inclusione di territori contermini per una più efficace specificazione della strategia di sviluppo locale e un finanziamento multi-fondo della stessa.

Nelle aree rurali - con priorità per le aree C e D della classificazione delle aree 2014-20 e per limitate aree della programmazione precedente, il Fondo capofila (lead) dei Piani di Azione sarà in genere il FEASR, in particolar modo laddove le aree tematiche di intervento siano quelle di responsabilità primaria del Fondo medesimo. Le aree costiere e della pesca sono quelle considerate eleggibili dal Programma nazionale FEAMP. In queste aree, il ruolo di Fondo capofila sarà assunto dal FEAMP o anche dal FEASR se si adotterà un approccio pluri-fondo. In caso di sovrapposizione

tra area costiera e area del GAL è opportuno che sia il GAL a coordinare e gestire gli interventi FEAMP, per evitare di duplicare le strutture organizzative.

In alcuni casi, si potranno prevedere progetti di cooperazione inter-territoriale, ad esempio, tra GAL “rurali”, GAL “urbani” e Gruppi di Azione Costiera (GAC) per sviluppare iniziative e interventi comuni che colleghino aree diverse per raggiungere risultati concreti.

#### 4.4. Criteri di selezione per GAL e supporto

L’Adp poi come da previsione regolamentare, norma i criteri di selezione. Il ruolo previsto per i GAL includerà almeno i compiti stabiliti dal Regolamento comune (art. 34.3), che a sua volta ciascun Programma dovrà assumere come dimensione minima in riferimento alle funzioni da assicurare ai GAL stessi. Partendo da queste funzioni minime, le Autorità di Gestione potranno eventualmente delegare altre funzioni, ove opportuno.

La realizzazione di progetti secondo le modalità del CLLD impone che ai GAL venga assicurata una dotazione adeguata di risorse finanziarie e che gli interventi siano caratterizzati da una certa “massa critica”, pur senza raggiungere livelli di complessità attuativa e gestionale eccessivi. Per tale motivo, secondo l’AdP, è necessario che la dotazione finanziaria pubblica complessiva (comunitaria e nazionale) messa a disposizione di ciascun GAL e Piano di Azione sia delimitata da una soglia minima ed una massima. Queste soglie sono fissate a livelli diversi in relazione al Fondo che svolge ruolo di capofila per l’attuazione di ciascun progetto, indipendentemente dal fatto che le risorse finanziarie ad esso attribuite provengano da un unico o più Fondi Strutturali.

Fondo interessato	Soglia minima (€)	Soglia massima (€)
FEASR	3 milioni	12 milioni
FESR/FSE	1 milione	5 milioni
FEAMP	1 milione	5 milioni

L’introduzione di una soglia minima per i Piani si giustifica principalmente con riferimento alla passata esperienza e alle realtà più consolidate, allo scopo di evitare proposte di intervento finanziariamente irrilevanti sotto il profilo dell’impatto territoriale. Inoltre, occorre considerare che la gestione di un Piano locale e le relative attività di informazione e animazione territoriale impongono un impiego di risorse umane adeguate alla realizzazione di una strategia efficace. L’esigenza di una soglia massima si associa

alla focalizzazione tematica dei piani di intervento, che non costituiscono sottoprogrammi generalisti, e all'eventualità che, in alcuni contesti, nuovi soggetti territoriali poco esperti nella gestione diretta di risorse comunitarie possano essere chiamati a guidare Gruppi di azione locale in virtù delle loro competenze in alcuni ambiti tematici. La soglia massima può essere elevata, in casi debitamente giustificati, di un margine di flessibilità del 20 per cento. Nella definizione della soglia massima non vanno inclusi i progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale, nonché eventuali risorse aggiuntive allocate ai GAL nel corso della programmazione (es. riserva di performance).

Tra i criteri previsti per la selezione di GAL, da definire in modo coordinato a cura dei Programmi regionali, vanno inclusi, oltre alla qualità della proposta progettuale contenuta nel Piano di Azione, la sua focalizzazione tematica, l'integrazione tra i tematismi prescelti, la coerenza fra l'esperienza e le competenze dei partner associati al GAL e l'ambito di intervento proposto, la capacità amministrativa della struttura tecnica, la previsione di meccanismi attuativi degli interventi che siano capaci di evitare conflitti di interessi e di assicurare efficacia rispetto agli obiettivi del piano locale, la chiara identificazione di risultati realisticamente conseguibili e misurabili.

Il supporto al CLLD dovrebbe, secondo l'AdP, perseguire tre diversi obiettivi:

- 1) sostegno alla qualità della strategia locale con particolare riguardo alla sua focalizzazione tematica di tipo non generalista e all'individuazione di indicatori di risultato che siano ad un tempo realistici e stringenti;
- 2) condivisione del metodo e dell'approccio community-led all'interno della filiera di attuazione, attraverso interventi di affiancamento e di formazione rivolti particolarmente ai soggetti che andranno ad utilizzare il CLLD per la prima volta e che per questo presentano un fabbisogno più elevato;
- 3) efficiente ed efficace funzionamento dei Comitati tecnici regionali nelle diverse fasi di programmazione, selezione e finanziamento dei Piani Locali, finalizzato ad agevolare e snellire la governance e l'attuazione degli interventi, come già sottolineato.

Tale supporto, nelle sue diverse forme, si attua con risorse nazionali eventualmente coordinate con risorse regionali e una struttura tecnica adeguata alle diverse esigenze. Le risorse nazionali potrebbero essere assicurate da programmi di assistenza tecnica nazionali che coprano, tra l'altro, anche le esigenze di supporto dei CLLD.

#### **4.5. Il governo condiviso del territorio**

Il regolamento generale riafferma il metodo e il valore della concertazione partenariale ai fini dell'elaborazione dei Programmi Operativi a norma dell'art. 26 par.2 del Regolamento UE 1303/2013, che dispone: "I programmi sono elaborati dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata, in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5...". Il regolamento dispone che ogni stato membro organizza per la programmazione un partenariato con le competenti autorità regionali e locali, le parti economiche e sociali; i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.

La Commissione Europea su delega regolamentare (Rel.Del.UE 240/14) ha adottato un Codice Europeo di Condotta del Partenariato che stabilisce i criteri di funzionamento del partenariato ovvero i principi per la scelta dei partners pertinenti, la programmazione, la preparazione dei bandi, l'assistenza tecnica ai partenariati, la sorveglianza dell'attuazione e le buone prassi per evitare conflitti di interesse in generale.

L'art.8 del detto Regolamento Delegato UE 240/2014, cui rimanda l'art. 5 del Regolamento UE 1303/2013, recita: "Gli Stati membri, in conformità al loro quadro istituzionale e giuridico, coinvolgono i partner pertinenti nella preparazione dei programmi, in particolare per quanto riguarda: a) l'analisi e l'identificazione delle esigenze; b) la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici; c) l'assegnazione dei finanziamenti; etc."

L'art. 4 del Regolamento Delegato UE 240/2014 identifica i partner pertinenti, qui di seguito riassunti: autorità regionali e locali, rappresentanti nazionali o regionali di istituti di istruzione superiore, organismi a livello nazionale, regionale o locale e autorità che rappresentano i settori in cui vengono attuati gli investimenti territoriali integrati e le strategie di sviluppo locale, organizzazioni delle parti sociali riconosciute a livello nazionale o regionale, in particolare organizzazioni interprofessionali a carattere generale e organizzazioni settoriali, camere di commercio nazionali o regionali e associazioni imprenditoriali, organismi che rappresentano la società civile, quali partner ambientali, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione, organismi che operano nei settori connessi all'uso previsto dei fondi SIE che contribuiscono al programma e all'applicazione dei principi orizzontali di cui agli articoli da 4 a 8 del regolamento (UE) n. 1303/2013 in base alla loro rappresentatività, e tenendo conto della copertu-

ra geografica e tematica, della capacità di gestione, delle competenze e degli approcci innovativi; organismi che rappresentano i Gruppi di Azione Locale, gruppi considerati a rischio di discriminazione e di esclusione sociale, etc.

Il partenariato, oltre a partecipare all'attività di programmazione, stila le relazioni sullo stato di attuazione e partecipa a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi.

Nelle politiche di sviluppo territoriale il partenariato, definito "a più livelli" dal regolamento generale, diventa anche governance. Tale governance si inverte nella rappresentanza degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati nei GAL, nei quali comunque né le autorità pubbliche né un singolo gruppo di interesse possano rappresentare più del 49% degli aventi diritto al voto. Nei gruppi di azione locale la governance partenariale multilivello si estende fino alla previsione regolamentare di un "processo di associazione dell'intera comunità locale all'elaborazione della strategia". Si è ovvero passati da un partenariato intenzionale ad un vero partenariato operativo e remunerato per le sue attività. La compresenza di diverse sfere di interessi e stakeholders oltre ad avere ricadute in termini di partecipazione ai procedimenti, con connessa riduzione dei contenziosi, garantisce effettivo controllo e trasparenza degli stessi.

Occorre, secondo noi, sostenere, promuovere e assistere tecnicamente e finanziariamente il partenariato della governance multilivello soprattutto a livello territoriale (i dati dimostrano che i costi di gestione di GAL o Patti Territoriali sono pressoché inesistenti rispetto ai giganteschi costi delle strutture regionali a carico del contribuente). L'esercizio dell'attività partenariale non può più essere ridotto ad una sterile rappresentanza di interessi a livello centrale o regionale, ove spesso le ragioni della politica prevalgono rispetto all'esercizio del controllo e della trasparenza. L'introduzione di una effettiva governance multilivello partenariale nei territori, secondo i principi declinati nella Charter for Multilevel Governance in Europe del 3 aprile 2014, consentirà di potere concorrere a gestire efficacemente processi decisionali, garantendo al contempo la partecipazione procedimentale e la trasparenza nonché favorendo l'applicazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo nei territori. I principi della Charter in particolare sono quelli di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzano attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione. Ad esempio, il nuovo Protocollo della Concertazione siglato tra la Regione Siciliana, il Partenariato economico/sociale e quello istituzionale è una grande opportunità da cogliere per superare le contraddizioni, incoerenze, violazioni e le mancate applicazioni normative intervenute nel corso della scorsa Programmazione comunitaria

e, pertanto, attivare un vero percorso partecipativo che interessi tutti i rami dell'Amministrazione regionale e che coinvolga il Partenariato in tutte le varie fasi di elaborazione, attivazione, monitoraggio e controllo di tutte le risorse comunitarie, nazionali e regionali. Con riferimento all'art. 4 del Regolamento Delegato UE 240/2014 relativo all'identificazione dei partner pertinenti competenti a partecipare all'elaborazione dei programmi operativi a norma dell'art.5 del Reg.UE 1303/2013, si deve rilevare la importanza data nel regolamento alla partecipazione di partner pertinenti quali gli organismi rappresentativi dei GAL o organismi rappresentativi a livello nazionale , regionale o locale o autorità che rappresentano i settori in cui vengono attuati gli ITI e le strategie di sviluppo locale. Unica pecca: si ci chiede cosa voglia dire organismo rappresentativo dei GAL, atteso che i GAL della programmazione 2014-20 sono scaduti (al dicembre 2015) ed i bandi per la selezione dei GAL non sono stati ancora (inizio 2016) emanati? Al contrario il combinato disposto degli articoli 32 e 35 del regolamento 1303/13 fa evincere che per GAL si debbano intendere tutti i GAL costituiti e riconosciuti sul territorio (ma con Piano di Azione Locale non ancora approvato) cui, ove il caso, devono essere pagate le spese preparatorie.

## *5. Programmi operativi nazionali: approccio place-based*

Il FEAMP sostiene l'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (cd. CLLD). Il Community Led Local Development (CLLD - sviluppo locale di tipo partecipativo), previsto dagli artt. 32-35 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 e dagli artt. 58-64 del Regolamento (UE) n. 508/2014 (FEAMP) è uno degli strumenti di intervento a sostegno della progettazione integrata nel periodo 2014-20<sup>1</sup>.

Il CLLD rispetto alla programmazione FEP 2007/2013 affida un ruolo più operativo (gestionale e amministrativo) al FLAG, il quale deve elaborare un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura tecnica in grado di effettuare tali compiti. Al fine di rafforzare la concentrazione finanziaria e orientare le esperienze maturate in tema di progettazione locale su obiettivi realistici e suscettibili di reale impatto locale, gli ambiti tematici su cui puntare devono essere più specifici di quelli utilizzati in passato.

I Piani di Azione, come indicato nell'Accordo di Partenariato, dovranno concentrarsi su un ridotto numero di ambiti di intervento su cui impostare la progettazione locale 2014-20.

I FLAGs sceglieranno gli ambiti tematici di intervento per i rispettivi piani di azione da una lista definita all'interno del Programma Operativo nazionale con un livello di ampiezza adeguato allo scopo di stimolare e non restringere le possibilità di azione dei gruppi. Gli ambiti di intervento scelti dai FLAGs dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del gruppo, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

---

<sup>1</sup> Vedi, sintesi pubblicata sul sito istituzionale del Ministero Politiche Agricole Alimentari e Forestali. [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8740](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8740).

I territori nei quali applicare il CLLD potranno essere molteplici. A differenza dell'attuale programmazione FEP, nel futuro potranno essere ricomprese anche aree interne non soltanto quelle costiere.

Ai sensi del regolamento generale n.1303/2013, il primo ciclo di selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo deve essere completato entro due anni dalla data di approvazione dell'Accordo di Partenariato. Gli stati membri possono selezionare strategie aggiuntive di sviluppo locale di tipo partecipativo successivamente a tale data, ma non oltre il 31 dicembre 2017.

L'art. 78 del Reg. (UE) n. 508/2014, prevede inoltre la creazione ed implementazione di una rete nazionale dei FLAG.

In considerazione del numero rilevante di FLAG istituiti nel periodo 2007-2013, il PO FEAMP intende allocare risorse di assistenza specifiche da dedicare alle azioni di scambio, coordinamento e networking tra questi soggetti.

Per questa azione sarà riservata una allocazione specifica delle risorse destinate all'assistenza tecnica. La rete rappresenterà, da un lato, uno strumento di coordinamento e condivisione per fornire informazioni, orientamenti, modelli di riferimento, consulenza, etc. sull'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Allo stesso tempo, la rete favorirà il coinvolgimento attivo dal basso dei diversi attori coinvolti, incentivando lo scambio di esperienze, di buone pratiche, la diffusione dei risultati, le informazioni sulle iniziative progettuali, etc.

La rete svolgerà le seguenti funzioni:

- diffusione di informazioni;
- scambio di esperienze;
- data base progettuale;
- identificazione best practis/case histories;
- promozione di progetti di valenza nazionale/trasnazionale.

Le modalità operative previste comprendono l'organizzazione di conferenze ed incontri, l'erogazione di servizi di formazione, FAQ, help desk, la realizzazione di ricerche e studi, di attività di monitoraggio e valutazione, la pubblicazione di guide, tool-kit, materiali divulgativi, etc.

La rete potrà avvalersi di una Piattaforma on line accessibile ai FLAG istituiti, mediante la quale garantire l'accesso ai contenuti messi a disposizione dalla rete.

In relazione alle modalità gestionali, l'attività sarà coordinata dall'AdG con l'individuazione di una expertise specifica che garantirà il supporto adeguato per lo svolgimento delle diverse azioni previste.

## 5.1. La Rete Rurale Nazionale

Per motivi di stringatezza non esaminiamo i vari programmi operativi FESR e FSE regionali né i vari programmi di sviluppo rurale FEASR e rimandiamo ad approfondimenti che possono essere individuati nella bibliografia. Ci limiteremo a fare cenno solo al Programma Rete Rurale Nazionale<sup>2</sup>. Il programma di sviluppo rurale 2014-20 della Rete Rurale Nazionale (RRN) per l'Italia è stato adottato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015. Con una dotazione di bilancio di circa 115 milioni di euro (59.6 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di euro di finanziamenti nazionali), la Rete sosterrà le politiche per lo sviluppo rurale, attraverso lo scambio di esperienze e di conoscenze tra territori rurali e tramite una migliore attuazione e gestione dei programmi di sviluppo rurale italiani.



Fonte: Rete Rurale Nazionale 2014-20

<sup>2</sup> Sintesi tratta dal Fact sheet sul programma redatto dalla Commissione Europea e dall'allegato 3 azioni del RRN, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/factsheets.htm>.

**PRIORITÀ STRATEGICA 1**  
**MIGLIORARE LA QUALITÀ DELL'ATTUAZIONE**  
**DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE**

Obiettivo specifico 1.1 - Miglioramento dei risultati e degli impatti della politica di Sviluppo Rurale in Italia

Azione 1.1.1 Supporto, analisi, ricerca sulle politiche di sviluppo rurale

Azione 1.1.2 - Organizzazione di scambi di esperienze e trasferimento di competenze per la programmazione e gestione dello sviluppo rurale

Azione 1.1.3 - Progettazione, realizzazione di sistemi informativi per lo sviluppo rurale e supporto alle attività di valutazione e monitoraggio del FEASR e delle aree rurali

Azione 1.1.4 - Supporto allo sviluppo locale e progettazione integrata

Priorità strategica 2 - Stimolare la partecipazione dei portatori di interesse all'attuazione dello sviluppo rurale

Azione 2.1.1 - Collegamento, messa in rete e networking

Obiettivo specifico 2.2 - Favorire la cultura di impresa, l'accesso ai finanziamenti e l'imprenditoria giovanile

Azione 2.2.1 - Servizi a favore degli operatori rurali

Obiettivo specifico 3.1 - Migliorare l'accesso alle informazioni e la comunicazione della politica di sviluppo rurale

Azione 3.1.1 - Capillare diffusione delle informazioni e trasferimento di buone pratiche in materia di comunicazione

Obiettivo specifico 3.2 - Coinvolgimento attivo di nuovi soggetti/attori nelle politiche di sviluppo rurale

Azione 3.2.1 - Trasferimento delle conoscenze sulle politiche di sviluppo rurale attraverso un approccio interattivo basato sulla collaborazione tra più soggetti/sistemi

Azione 3.2.2 - Creazione di occasioni di confronto e coinvolgimento per la partecipazione attiva alla definizione delle politiche di sviluppo rurale, anche attraverso l'integrazione con altre politiche

Obiettivo specifico 4.1 - Supportare l'attuazione dei Gruppi Operativi PEI e collegamento con Orizzonte 2020 e per le politiche nazionali per la ricerca e l'innovazione

Azione 4.1.1 - Supporto ad attività di rete per i Gruppi Operativi PEI

Obiettivo specifico 4.2 - Promuovere l'innovazione nel settore primario ed agroalimentare e per le imprese nelle zone rurali

Ob. Sp. 5.1 - Assicurare una corretta ed efficace gestione, comunicazione, monitoraggio e valutazione del Programma Rete Rurale Nazionale

Azione 5.1.1 - Attivazione, gestione e funzionamento delle strutture della Rete

Azione 5.1.2 - Piano di Comunicazione della Rete e pubblicità degli interventi

Azione 5.1.3 - Sorveglianza e valutazione della Rete

Il programma mira a garantire una migliore visibilità dei risultati raggiunti e il maggior coinvolgimento possibile di tutti i soggetti interessati allo sviluppo rurale presenti sul territorio italiano. La politica di sviluppo

rurale inoltre pone l'accento sulle attività di messa in rete a livello dell'UE e a livello nazionale. Inoltre, al fine di massimizzare il coordinamento e le sinergie con altri fondi europei strutturali e d'investimento (ESIF), è stato approvato un Accordo di Partenariato con l'Italia, nel quale è descritta la strategia complessiva d'investimenti strutturali finanziati dall'UE. L'obiettivo della RRN è di favorire lo sviluppo rurale, la partecipazione del partenariato, delle organizzazioni e delle amministrazioni direttamente o indirettamente coinvolte nello sviluppo rurale, vale a dire: 1. tutti i soggetti impegnati ai diversi livelli nella programmazione, gestione e attuazione della politica di sviluppo rurale a livello locale, regionale e nazionale (autorità di gestione, organismi pagatori, GAL, ecc.); 2. il partenariato economico e sociale nelle forme organizzate, comprese le organizzazioni professionali degli imprenditori ed i reali o potenziali beneficiari del sostegno pubblico (stakeholders); 3. la società civile (il grande pubblico, i consumatori). La RRN si dedicherà ad azioni a livello nazionale, mentre eventuali operazioni da attuare a livello regionale, saranno finanziate a carico dei pertinenti programmi di sviluppo rurale regionali. La RRN prevede quattro priorità strategiche:

- migliorare la qualità dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale;
- stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello sviluppo rurale;
- informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento;
- promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali.

Le attività della RRN mirano a conseguire i seguenti obiettivi principali:

- rafforzare le capacità amministrative delle autorità di gestione e degli organismi pagatori;
- sostenere e consolidare le competenze delle regioni mediante gli scambi di esperienze;
- migliorare i sistemi di valutazione comune per la condivisione delle informazioni e il monitoraggio degli interventi FEASR nelle zone rurali;
- promuovere la creazione di reti tra le imprese del settore primario (agricoltura e silvicoltura) o tra i vari settori economici interessati e le istituzioni pubbliche;
- favorire la "cultura d'impresa", facilitare l'accesso ai finanziamenti e sostenere i giovani imprenditori;
- aumentare la trasparenza e la visibilità della politica di sviluppo rurale;
- promuovere collaborazioni europee e internazionali e stimolare i collegamenti tra le reti regionali e altre reti di livello europeo;
- migliorare le prospettive di sviluppo rurale (incluse le opportunità

- occupazionali), e aumentare l'approccio dal basso verso l'alto, interattivo e partecipativo;
- sostenere l'attuazione dei gruppi operativi del partenariato europeo per l'innovazione (PEI) e i collegamenti con il programma quadro di ricerca dell'UE Orizzonte 2020 nonché le politiche nazionali in materia di ricerca e innovazione;
  - promuovere l'innovazione nel settore primario e agroalimentare e le imprese nelle zone rurali;
  - consolidare la rete tematica relativa ai gruppi operativi PEI.

A livello operativo, la Rete Rurale Nazionale è costituita sotto la responsabilità del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Un segretariato tecnico e amministrativo organizza e controlla le varie attività. L'attuazione di tali attività sarà predisposta attraverso piani d'azione biennali.

Questo Piano di Sviluppo Rurale si presenta come il più interessante e potenzialmente latore di future best practice in materia di approccio place-based. La dotazione non è considerevole, ma pur tuttavia è stata interamente destinata all'approccio partecipativo. Insieme al PON Metro il PSR RRN costituisce uno dei due soli esempi di applicazione delle politiche di sviluppo locale partecipato in un Programma Nazionale. Vedremo tra qualche anno come saranno andate le cose.

## **5.2. PON legalità e CLLD, fenomenologia di un errore di priorità**

Gli Obiettivi tematici selezionati dal PON Legalità sono:

- 09 - Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination; Selected investment priority;
- 9vi - Community-led local development strategies.

Tale priorità di investimento è stata selezionata per la ricostruzione di reti e creazione di modelli di sviluppo socioeconomico di tipo partecipativo da contrapporre a quelli offerti dalla criminalità organizzata e rivolti a:

- sostenere il contrasto ai fenomeni di racket e usura, che rappresentano un tenace ostacolo alla formazione e alla conservazione dell'economia legale, e per i quali si registra, nelle regioni target, un sensibile incremento nel 2013 del numero di delitti denunciati (fonte: Direzione centrale Polizia Criminale);<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tratto dal PON Legalità 2014-20.

- sostenere l'azione degli amministratori delle aziende confiscate e le imprese assegnatarie della gestione dei beni confiscati. La necessità di adottare un approccio manageriale negli ambiti citati è segnalata dalla Relazione 2012 dell'ANBSC;
- sostenere percorsi di inclusione e prevenzione per i soggetti a rischio devianza.

Per quanto riguarda il sostegno dell'Unione rientrante nel FSE, si ritiene rispettato il vincolo disposto dall'art. 4, par. 3, lett. c) del Reg. UE 1304/2013, in quanto il 100% della dotazione FSE è destinata a sole due priorità di investimento ("Sostenere strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo" e "Sostenere l'investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance").

A proposito di questo PON ci limitiamo a registrare quanto sia triste osservare come in un programma tanto delicato, quale quello per la legalità, pur partendo dalla priorità 9vi - Community-led local development strategies, si sia persa un'occasione per sperimentare e valorizzare l'approccio locale partecipativo in un contesto simile. Nulla nel programma è dato leggere relativamente a procedure, metodi, sistemi o quant'altro collegabile all'approccio place-based. Nessuna traccia di CLLD o GAL nell'applicazione delle misure ordinariamente delegate alle prefetture e alle forze di polizia.

I beneficiari delle misure per percorsi di prevenzione per soggetti a rischio devianza sono infatti solo le amministrazioni centrali o loro agenzie in una logica che nulla ha a che spartire con la priorità cui si sono volute intitolare le misure. Vediamoli in ordine:

- 9.6.2 – Azioni integrate di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura (Azioni di supporto alle associazioni di volontariato, alle imprese sociali e a tutti i soggetti abilitati che gestiscono beni immobili confiscati) sono l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) e gli enti locali assegnatari dei beni (scelti dalla stessa Agenzia).
- 9.6.3 – Azioni di aggregazione e promozione sociale ed economica in collegamento con interventi per il sostegno di aziende confiscate alle mafie.
- 9.6.4 – Promozione di networking, servizi e azioni di supporto destinate a organizzazioni del terzo settore e amministrazioni pubbliche per la gestione di beni confiscati alle mafie.
- 9.6.5 – Sostegno alla funzione educativa della famiglia [prevenzione al ricorso al circuito giudiziario]; azioni di educazione alla legalità

presso scuole, istituzioni educative, comunità locali, ed educativa di strada anche con il coinvolgimento del terzo settore.

9.6.7 – Attività di animazione sociale e partecipazione collettiva di ricostruzione della identità dei luoghi e delle comunità, connessi al recupero funzionale e al riuso di vecchi immobili, compresi i beni confiscati alle mafie, sono il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e altre Amministrazioni Centrali.

Come si vede, al di là dell'indicazione della Priorità 9VI, relativa ai CLLD, nulla di CLLD traspare nelle procedure o nei beneficiari. Sarebbe opportuno un intervento della Commissione Europea al fine della riprogrammazione, guidata dall'Agenzia Coesione, per un approccio place-based a correzione di un'impostazione palesemente erronea.

### **5.3. PON sistemi attivi per l'occupazione e approccio place-based**

Anche il PON Sistemi Attivi per l'Occupazione costituisce un'occasione perduta rispetto all'Agenda 2020 con riferimento agli OT interessati dall'approccio place-based. Vedremo ora, come al di là di alcune enunciazioni di principio, nulla sia stato previsto in termini di CLLD.

Nella progettazione e attuazione degli interventi previsti da ciascun asse si terrà in considerazione il contesto territoriale e le relative esigenze di sviluppo esplicitate nei Piani di Attuazione Regionali.

Coerentemente con quanto delineato nell'Accordo di Partenariato, e ferme restando le ulteriori o diverse esigenze che dovessero emergere a livello territoriale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali interverrà, in maniera sinergica con gli altri strumenti della politica di coesione nelle aree marginali e più svantaggiate: in particolare le aree urbane e le aree interne.

Quanto ai territori su cui intervenire il PON, nell'ottica di favorire la concentrazione degli investimenti, evitando al contempo sovrapposizioni con altri fondi, opererà sulle aree già individuate a livello normativo, come nel caso delle città metropolitane, e sui territori opportunamente selezionati dalle Regioni all'interno dei Programmi Operativi Regionali di propria competenza; è questo il caso delle città medie, dei poli urbani regionali e delle aree interne.

La strategia principale attraverso la quale si interverrà su queste aree del Paese sarà focalizzata sul concetto di Centri competenti per i servizi per l'impiego, e si baserà sui seguenti fattori:

- il potenziamento dell'infrastruttura tecnologica;
- l'adeguamento delle strutture e la riqualificazione delle risorse umane rispetto a nuovi metodi di apprendimento e approcci formativi innovativi.

Intesa in tal senso i servizi competenti contribuiranno al ridimensionamento dei fenomeni di abbandono della ricerca del lavoro, al miglioramento dei servizi e al rafforzamento della rete partenariato a servizio della comunità in grado di favorire l'integrazione dei gruppi più deboli e la promozione dell'economia sociale.

Al riguardo importante sarà il coinvolgimento di gruppi già attivi sul territorio, che esprimano una governance locale basata sull'aggregazione di enti pubblici, soggetti privati e rappresentanze del terzo settore, che evidenzino la capacità di esprimere un'azione collettiva o abbiano già prospettato ipotesi progettuali di sviluppo locale.

Questo livello ulteriore di analisi richiederà evidentemente l'avvio di una interlocuzione con gli stakeholders territoriali per identificare le esigenze di sviluppo e disegnare strategie condivise.

L'Accordo di Partenariato (AdP) precisa che "I cardini della strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-20, che si articola in tre driver di sviluppo – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse".<sup>4</sup>

Il PON, coerentemente con quanto definito a livello di AdP si concentrerà sulle due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti, così come declinate dall'Agenda urbana:

- le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia e Reggio Calabria<sup>5</sup>) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari<sup>6</sup>; Catania, Messina, Palermo<sup>7</sup>);
- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia).

Sugli stessi territori interverranno i Programmi Operativi Regionali che dovranno definire al loro interno i criteri per la individuazione delle aree

---

<sup>4</sup> Cfr. Accordo di Partenariato (AdP), par. 3.1.3, *Sviluppo Urbano Sostenibile*.

<sup>5</sup> Cfr. art. 23, L. 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>6</sup> Cfr. Regione Sardegna, art. 6, L.R. 2 gennaio 1997, n. 4.

<sup>7</sup> Cfr. Regione Siciliana, art. 19 e ss., L.R. 6 marzo 1986, n. 9 e s.m.i.

territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana e il PON "Città metropolitane". In tale scenario il PON amplierà, se possibile, le aree di intervento, in un'ottica di complementarità con il PON "Città metropolitane" e i Programmi Operativi Regionali specie in quelle aree del Sud Italia più densamente popolate e laddove si sono riscontrati i maggiori tassi di disoccupazione e le maggiori diseguaglianze di genere.

Anche questo programma risulta essere un'occasione mancata. Nessun riferimento a risorse riservate a programmi di sviluppo urbano è stato fatto nel contesto delle descrizioni sopraccitate. Alcun riferimento a metodi, sistemi, approcci relativi alla gestione territoriale delle strategie dello sviluppo urbano è presente nel programma. Si fa riferimento ai centri per l'impiego locali senza prevederne la loro interazione con Autorità Urbane o CLLD o altro afferente alla partecipazione/contributo alle strategie territoriali. Aggiungiamo che il rischio del mancato contributo all'Agenda Urbana Europea causato dalla mancata complementarità tra politiche per l'occupazione e PON Metro è serio.

#### **5.4. PON Inclusione Sociale. L'approccio nello sviluppo territoriale. Un'occasione persa?**

Medesime riflessioni valgono con riferimento al PON Inclusione, ovvero "l'issue" che insieme all'uso efficiente delle risorse locali era al centro del ragionamento sull'approccio place-based del Rapporto Barca.

È un vero peccato che anche qui l'OT 9 Inclusione Sociale che, anche nella priorità 9VI, avrebbe ben giustificato un innovativo approccio locale di governance sia stato sacrificato sull'altare del neo-centralismo che, pur di non perdere fette di potere amministrativo, non ha valorizzato il potere di coordinamento in capo all'Agenzia in un'ottica di nuova attenzione ai territori.

Il PON "Inclusione" non adotta uno specifico approccio integrato allo sviluppo territoriale ma garantisce l'attuazione di un meccanismo di coordinamento tra il livello centrale e quello regionale/locale per ciò che attiene lo sviluppo locale di tipo partecipativo e di un coordinamento con il PON Città Metropolitane per ciò che riguarda lo sviluppo urbano sostenibile.

Il PON "Inclusione" non si avvarrà dello strumento del CLLD, che sarà invece utilizzato all'interno della programmazione regionale (POR) dalle Regioni che lo ritengano funzionale alle loro strategie di sviluppo locale. Occorre tuttavia sottolineare che il presente Programma intende creare un meccanismo di raccordo con i CLLD regionali.

Come infatti riportato dall'AdP a proposito dell'OT 9, l'eterogeneità delle prestazioni sociali nei territori, dovuta anche alla mancata definizione dei LEP, costituisce un ambito su cui il Programma Operativo può e intende intervenire a livello di governance, ossia rafforzando i meccanismi e gli strumenti di raccordo. A questo scopo sarà istituito un tavolo permanente di coordinamento tra l'Amministrazione centrale titolare del Programma Operativo Nazionale e i responsabili regionali delle politiche sociali a partire dalle misure attuate con i fondi della Programmazione 2014-20.

Per quanto riguarda lo sviluppo urbano sostenibile, il PON "Inclusione" svilupperà delle sinergie con il PON Città Metropolitane.

L'ammissione della mancanza di LEP avrebbe dovuto a fortiori giustificare un approccio place-based che avrebbe consentito sulla base degli esistenti Piani di Zona ex legge 328 del 2000 e delle altre strumentazioni territoriali basare gli indicatori di un programma oggi letteralmente senza indicatori seri.

Anche questo PON rappresenta un'occasione perduta nel settore proprio dell'inclusione sociale ovvero nel campo su cui (insieme a quello della mancata valorizzazione delle risorse) era incentrata l'analisi del Barca Report. È curioso che si decida di sottrarre alle regioni (ordinariamente competenti nel settore del disagio sociale) risorse per poi decidere di non sottoporre le risorse stesse, rivenienti dall'accentramento, ad una priorità pertinente sull'inclusione sociale ovvero alla priorità 9VI - Community-led local development strategies.

## **5.5. PON Metro**

Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-20, è la vera novità e la vera innovazione di tutta la programmazione nazionale. È l'unico programma che effettivamente coniuga gli indirizzi e le sfide della nuova regolamentazione europea in un unico apparato programmatico e finanziario attuato in forma place-based per come previsto nel Rapporto Barca. Ed è il programma nazionale che ha il record delle risorse destinate all'approccio place-based (588 meuro) per un 100% di impatto sullo stesso approccio. Segue per forza di inerzia, come era prevedibile, il PSR Rete Rurale con 59,67 meuro con 100% d'impatto: in questo caso però non vi è una novità. Il Programma era stato, infatti, preceduto dall'altro programma Rete Rurale Nazionale 2007 2013 finanziato per 41,45 meuro. L'unica vera novità che segue il PON Metro in termini assoluti per dotazione di risorse è il POR Fesr Sicilia che destina all'approccio place-based un totale di risorse Fesr di ben 481, 57 meuro, classificandosi al 2° posto in Italia tra tutti i programmi. Torniamo ora al PON Metro.

Il Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014 – 2020” è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C(2015) 4998 del 14 luglio e può contare su una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale.

Il PON METRO nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibili per la programmazione 2014-20 supporta le priorità di intervento dell’Agenda urbana individuando nelle città dei territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Il programma è rivolto alle aree metropolitane di Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Le città capoluogo saranno individuate quali Autorità urbane (AU), ai sensi dell’art. 7 del Reg. (UE) 1301/2013 e assumeranno il ruolo di Organismo Intermedio (OI) sulla base di un apposito atto di delega da parte dell’Agenzia per la Coesione territoriale Autorità di Gestione (AdG) del PON.

Il Programma si focalizza sui primi due driver previsti per l’ Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-20 (Applicazione del paradigma “Smart city” per il ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per residenti e utilizzatori delle città; 2: Promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per segmenti di popolazione e quartieri in maggiori condizioni di disagio), non intervenendo nei campi di azione di altro Obiettivi Tematici che saranno oggetto dell’Agenda urbana dei Programmi Operativi Regionali o che troveranno in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria. Il Programma, quindi, si concentra su alcuni tra i risultati attesi previsti dall’Obiettivo Tematico 2 “Agenda digitale”, dall’Obiettivo Tematico 4 “Transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” e dell’Obiettivo Tematico 9 “Inclusione sociale”.

In altri termini, il PON “Città metropolitane” si concentra sull’applicazione del paradigma della smart-city attraverso l’applicazione di soluzioni “intelligenti” per migliori servizi urbani, intesa non solo in senso tecnologico. Essa costituisce un ambito unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare e, insieme, caratterizzante la responsabilità primaria di governo urbano. Inoltre, ferma restando l’esigenza di focalizzazione comune, il Programma intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle Città favorendo interventi nella manutenzione dell’infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati.

Tra i risultati attesi dall’Agenda digitale:

- offrire ai cittadini del 70% dei comuni delle aree metropolitane servizi digitali interattivi;
- rendere interoperabili i sistemi informativi di 678 comuni.

Per ciò che concerne la sostenibilità urbana:

- convertire 92.000 punti di illuminazione alla tecnologia LED riducendo i consumi di 18GWh/Kmq di superficie comunale equivalenti a 1,9 milioni di tonnellate emissioni di CO<sub>2</sub>;
- calo dei consumi energetici primari annuali degli edifici pubblici (2,2 Gwh/anno) mediante la ristrutturazione e la riconversione energetica di 38.000 mq. di superficie di edifici pubblici;
- creare oltre 200 km di piste ciclabili.

Infine gli interventi sul sociale:

- abitazioni ottenute da riqualificazioni di spazi urbani, destinate a 1.800 persone senza fissa dimora;
- 2.270 alloggi aggiuntivi riabilitati per destinarli ad altrettante famiglie in condizioni di disagio abitativo;
- attività socio-economiche di accompagnamento per 485 persone su 18.000 appartenenti a comunità emarginate;
- risanamento di oltre 2.250 spazi e 35.000 mq. per attività finalizzate al conseguimento di obiettivi sociali.

La dotazione finanziaria è pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale. La dotazione, quindi, è pari a 35-40 milioni di euro per le città delle Regioni più sviluppate e in transizione e a 80-100 milioni di euro per le città delle Regioni meno sviluppate.

Il programma è sintetizzabile in un cambio di prospettiva nel rapporto diretto tra governo e città metropolitana.

Esso mira a costruire l'agenda urbana partendo dal basso, attraverso la co-pianificazione e co-progettazione che parte dalle città. Ad esse vengono chiesti dossier con segnalazioni di priorità di intervento, consentendo l'attivazione degli interventi nel momento in cui arrivano le risorse.

Prima il governo, attraverso le regioni, metteva a disposizione un bando e successivamente i comuni cercavano di indirizzare le proprie strategie per renderle conformi. Qui, come si vede, l'approccio della co-progettazione consente di concepire e far maturare le progettazioni in una sintesi rispecchiante le reali esigenze delle realtà urbane.

La vera sfida sarà la relazione tra interlocuzione nazionale e locale e la complementarità tra gli interventi del PON Metro e quelli dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi regionali e dai Programmi Operativi Nazionali che intervengono su Obiettivi Tematici rilevanti, per i driver individua-

ti dal PON METRO (ad es. nel PON Inclusione o nel PON Politiche Attive per l'Occupazione).

Tanto per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che devono comporre una strategia nazionale unificante per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane e al fine di strutturare il contributo Italiano alla Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020.

È auspicabile che le ADG e le forze del partenariato nazionale e regionale nonché delle realtà urbane, coinvolti nei programmi operativi regionali e nazionali che maggiormente sono impegnati nell'Agenda Urbana nazionale, possano avere momenti di approfondimento e confronto sul PON METRO e sulle connessioni con gli altri programmi al fine del coordinamento sinergico di un'unica Agenda Urbana Italiana. I sindacati hanno proposto l'istituzione di "tavoli di partenariato sociale", perché il bisogno di un coordinamento possa avere una risposta maggiore, anche e soprattutto a livello locale. Noi riteniamo che tali Tavoli possano essere utili per ricondurre nei binari dell'approccio place-based politiche, come quelle dell'inclusione e delle politiche attive per il lavoro, che non avrebbero dovuto essere sottratte al CLLD.

I danni in termini di mancata complementarietà ed integrazione dell'OT 9 nel settore delle politiche urbane potranno essere ingenti ove non mitigati da una accorta riprogrammazione di tali programmi, magari guidata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, su base decentrata (con buona pace delle malaccorte sirene neo-centraliste).

Con riferimento alla programmazione e all'assistenza tecnica al capacity building delle Amministrazioni /Organismi Intermedi quali Autorità Urbane necessitano strumenti che possano sostenere i processi di empowerment tecnico e di competenze per la gestione amministrativa delle risorse, per il monitoraggio e controlli di primo livello, soprattutto per le Amministrazioni che sono poco esperte nell'utilizzo dei fondi. Una possibile fonte di risorse potrebbe essere un'accorta programmazione delle parallele risorse del FSC di integrazione rispetto alle politiche urbane quanto anche dei PAC 2014-20.

## **5.6. Risorse. Analisi della programmazione place-based**

Dopo avere esaminato le normative e alcuni programmi di settore, esaminiamo come l'approccio place-based è stato applicato concretamente in Italia a livello centrale e a livello regionale. La prima tabella riguarda il confronto tra programmi finanziati in euro dal FEASR e dal FEAMP. È subito notevole come il programma che in termini percentuali (ma non assolu-

ti) più finanzia l'approccio territoriale del CLLD è quello del PSR Rete Rurale gestito dal Ministero Agricoltura. In termini assoluti spicca la Regione Puglia che ha investito il più alto importo di risorse Feasr sul metodo Leader: ben 95.590.000 euro. In termini percentuali la Regione con il più alto investimento CLLD è la Regione Marche con quasi il 13% del PSR destinato all'approccio territoriale, seguita dalla Valle d'Aosta. Spicca al contrario la "prestazione" della Regione Siciliana che destina il minimo sindacale ovvero 5,54% al Leader, insieme all'Umbria, alla Basilicata, alla Campania e alle province di Bolzano e Trento. Nonostante l'attenzione riservata nel regolamento, il Feamp destina al metodo CLLD poche risorse, pari al 7,90% del programma. Tanto a testimoniare lo scarsissimo (talvolta nullo) interesse statale al metodo CLLD. Resta da fare qualche annotazione sull'utilizzo della strumentazione territoriale ITI Aree Interne (SNAI) e ITI Aree Urbane nei diversi PO regionali. Va innanzitutto detto che gran parte delle scelte programmatiche fatte dalle Regioni circa la destinazione di risorse ai due settori strategici va imputata alle diverse condizioni geografiche ed economiche dei territori. Ciò detto però, certamente, però spicca in negativo la prestazione della Sicilia che imputa sulle aree interne solo 116 meuro a fronte di un enorme territorio interno in gran parte non antropizzato e desertificato dal punto di vista economico (oltre che soggetto a rischi di desertificazione tout court). Per contro la Sicilia, forse, per la forza politica del cosiddetto "Partito dei Sindaci" riesce ad aggiungere altri 315 meuro alle politiche urbane già ben finanziate sulle tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina con il PON Metro oltre che con i paralleli fondi del FSC (e di cui al recente Patto per il Sud). Al contrario la Calabria ha puntato sulle aree interne ivi destinando 277 meuro e lasciando 105 meuro alle aree urbane. Poco impegno ha mostrato la Puglia in generale nel settore delle aree interne ed urbane ivi destinando solo 20 meuro per le aree interne e 133 meuro per le aree urbane. Così la Campania che destina 40 meuro alle aree interne (diversa realtà geografica rispetto alla Sicilia è vero) e 214 meuro per le aree urbane. Nessun investimento SNAI risulta in Veneto, Umbria, Toscana (che pur si prestava), Emilia Romagna, Val d'Aosta, Lazio e Province di Trento e Bolzano. Nessun investimento nell'Agenda aree urbane in Lombardia, Val d'Aosta, Province di Trento e Bolzano e Lazio.

La tabella 2 riguarda il confronto tra i programmi finanziati dal FESR e dal FSE. I programmi esaminati sono sia regionali che nazionali. Al fine di evitare confusioni sono stati accorpati i programmi FESR e FSE giacché alcune regioni hanno preferito fare Programmi Operativi Plurifondo FESR/FSE e le previsioni ITI Aree Interne che Aree Urbane sono comprensivi tanto delle quote FESR che FSE. Spicca subito il fatto che lo Stato abbia previsto che il 100% del Programma METRO sia destinato

all'approccio integrato allo sviluppo territoriale (uno dei due casi virtuosi insieme al PSR Reti Rurali). Non solo il PON Metro risulta essere in termini assoluti quello che più ha finanziato tale approccio. Il programma del POR Calabria risulta in termini percentuali quello che di più ha finanziato l'approccio territoriale (il 21,49%), seguito dal Molise e dell'Abruzzo. In termini assoluti dopo il PON Metro spicca l'investimento sull'approccio territoriale fatto dalla Regione Siciliana che vi riserva ben 481,5 meuro. Ultime Regioni in classifica sono Piemonte, Lombardia ed Emilia che evidentemente poco hanno creduto all'approccio territoriale integrato ai problemi urbani e delle aree interne.

Tab. 1 - Confronto tra programmi finanziati FEASR e FEAMP, propria elaborazione (in migliaia di euro)

PROGRAMMI	PROGRAMMI FEASR/FEAMP (QUOTA UE)	CLLD FEASR	CLLD FEAMP
PSR RETE RURALE	59.671.767	59.671.767	0
PSR MARCHE	231.969.000	30.144.000	0
PSR VAL D'AOSTA	59.814.000	7.700.000	0
PSR PUGLIA	990.918.000	95.590.000	0
PSR LIGURIA	134.832.000	10.697.722	0
PO FEAMP	537.262.559	0	42.430.000
PSR LAZIO	336.388.000	25.881.154	0
PSR FRIULI	127.692.000	8.813.728	0
PSR CALABRIA	667.655.000	43.862.500	0
PSR PIEMONTE	471.325.000	28.597.184	0
PSR VENETO	510.679.000	30.800.000	0
PSR TOSCANA	414.746.000	25.009.600	0
PSR PROV. TRENTO	129.572.000	7.736.400	0
PSR SARDEGNA	628.035.000	36.768.000	0
PSR LOMBARDIA	499.177.000	28.459.200	0
PSR EMILIA ROMAGNA	512.990.000	28.630.731	0
PSR MOLISE	101.025.000	5.616.000	0
PSR ABRUZZO	207.742.000	11.520.000	0
PSR UMBRIA	378.012.000	20.956.320	0
PSR SICILIA	1.338.712.000	74.203.250	0
PSR BASILICATA	411.497.000	22.808.131	0
PSR CAMPANIA	1.110.935.000	61.576.027	0
PSR PROV. BOLZANO	157.994.000	8.752.867	0
PSR SVILUPPO RURALE	963.000.000	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>10.981.643.326</b>	<b>673.794.581</b>	<b>42.430.000</b>

Tab. 2 - Confronto programmi finanziati dal FESR e dal FSE, propria elaborazione (in milioni di euro)

PROGRAMMI	CLLD FESR	ITI AREE INTERNE	ITI AREE URBANE	TOTALE POR FESR E POR FSE	TOTALE APPROCCIO INTEGRATO SVILUPPO TERRITORIALE
PON CITTA' METROPOLITANE	0	0	88.100.000	588.100.000	588.100.000
POR CALABRIA	0	77.572.482	105.926.919	1.784.217.631	383.499.401
POR MOLISE	0	6.768.543	9.478.814	76.803.727	16.247.357
POR ABRUZZO	0	18.000.000	11.500.000	187.006.465	29.500.000
POR BASILICATA	0	45.000.000	41.301.566	557.827.750	86.301.566
POR SICILIA	50.	116.511.258	315.068.334	4.033.503.339	481.579.592
POR CAMPANIA	0	40.000.000	214.522.701	3.713.041.642	254.522.701
POR LIGURIA	0	1.750.000	20.000.000	373.545.004	21.750.000
POR VENETO	0	0	38.500.000	682.171.269	38.500.000
POR UMBRIA	0	0	15.408.200	296.911.003	15.408.200
POR SARDEGNA	0	4.000.000	31.149.641	687.889.541	35.149.641
POR MARCHE	0	5.254.146	8.839.653	312.681.453	14.093.799
POR PUGLIA	1,5	20.000.000	133.000.000	3.560.479.496	154.500.000
POR TOSCANA	0	0	29.736.455	762.708.862	29.736.455
POR FRIULI	0	3.170.000	5.794.456	253.603.499	8.964.456
POR PIEMONTE	0	6.750.000	24.146.118	919.067.370	30.896.118
POR LOMBARDIA	0	30.000.000	0	970.474.516	30.000.000
POR EMILIA ROMAGNA	0	0	14.456.858	634.072.727	14.456.858
POR VAL D'AOSTA	0	0	0	59.961.750	0
POR PROV. TRENTO	0	0	0	109.324.039	0
POR PROV. BOLZANO	0	0	0	136.621.198	0
POR LAZIO	0	0	0	907.799.954	0
PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE	0	0	0	583.799.997	0
PON CULTURA E SVILUPPO	0	0	0	368.200.000	0
PON RICERCA E INNOVAZIONE	0	0	0	926.250.000	0
PON POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE	0	0	0	180.744.376	0
PON INCLUSIONE	0	0	0	827.150.000	0
PON ISTRUZIONE	0	0	0	1.615.225.000	0
PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ	0	0	0	1.676.000.000	0
PON INIZIATIVA PMI	0	0	0	100.000.000	0
PON INFRASTR. E RETI	0	0	0	1.382.800.000	0
PON OCCUP. GIOV.	0	0	0	1.135.022.496	0
PON LEGALITÀ	0	0	0	283.250.000	0
<b>TOTALE (milioni)</b>	<b>51,5</b>	<b>574.776</b>	<b>1.606.929</b>	<b>31.686.254</b>	<b>2.233.206</b>

La tabella 3 è destinata al confronto tra programmi in termini percentuali. Come si vede il PON Metro e il PSR Rete Rurale si confermano come i più finanziati. Seguiti dai POR FESR di Calabria, Molise, Abruzzo, etc. Si noti la prestazione negativa del POR Lazio, di quello della Val D'Aosta e delle due province autonome di Trento e Bolzano che non destinano nulla sull'approccio territoriale a valere sulle risorse Fesr.

Tab. 3 - Confronto tra programmi in termini percentuali

PROGRAMMI	FONDI SIE (quota UE)	TOTALE APPROCCIO INTE- GRATO ALLO SVILUPPO TER- RITORIALE FONDI SIE (quota UE)	%APPROCCIO INTE- GRATO ALLO SVILUP- PO TERRITORIALE SU TOTALE PROGRAMMI
PSR RETE RURALE	59.671.767,00	59.671.767,00	100,00
PON CITTA' METROPO- LITANE	588.100.000,00	588.100.000,00	100,00
POR CALABRIA	1.784.217.631,00	383.499.401,00	21,49
POR MOLISE	76.803.727,00	16.247.357,56	21,15
POR ABRUZZO	187.006.465,00	29.500.000,00	15,77
POR BASILICATA	557.827.750,00	86.301.566,00	15,47
PSR MARCHE	231.969.000,00	30.144.000,00	12,99
PSR VAL D'AOSTA	59.814.000,00	7.700.000,00	12,87
POR SICILIA	4.033.503.339,00	481.579.592,00	11,94
PSR PUGLIA	990.918.000,00	95.590.000,00	9,65
PSR LIGURIA	134.832.000,00	10.697.722,00	7,93
PO FEAMP	537.262.559,00	42.430.000,00	7,90
PSR LAZIO	336.388.000,00	25.881.154,00	7,69
PSR FRIULI	127.692.000,00	8.813.728,00	6,90
POR CAMPANIA	3.713.041.642,00	254.522.701,00	6,85
PSR CALABRIA	667.655.000,00	43.862.500,00	6,57
PSR PIEMONTE	471.325.000,00	28.597.184,00	6,07
PSR VENETO	510.679.000,00	30.800.000,00	6,03
PSR TOSCANA	414.746.000,00	25.009.600,00	6,03
PSR PROV. TRENTO	129.572.000,00	7.736.400,00	5,97
PSR SARDEGNA	628.035.000,00	36.768.000,00	5,85
POR LIGURIA	373.545.004,00	21.750.000,00	5,82
PSR LOMBARDIA	499.177.000,00	28.459.200,00	5,70
POR VENETO	682.171.269,00	38.500.000,00	5,64
PSR EMILIA ROMAGNA	512.990.000,00	28.630.731,00	5,58
PSR MOLISE	101.025.000,00	5.616.000,00	5,56
PSR ABRUZZO	207.742.000,00	11.520.000,00	5,55
PSR UMBRIA	378.012.000,00	20.956.320,00	5,54
PSR SICILIA	1.338.712.000,00	74.203.250,00	5,54
PSR BASILICATA	411.497.000,00	22.808.131,00	5,54
PSR CAMPANIA	1.110.935.000,00	61.576.027,00	5,54
PSR PROV. BOLZANO	157.994.000,00	8.752.867,60	5,54
POR UMBRIA	296.911.003,00	15.408.200,00	5,19
POR SARDEGNA	687.889.541,00	35.149.641,00	5,11
POR MARCHE	312.681.453,00	14.093.799,89	4,51
POR PUGLIA	3.560.479.496,00	154.500.000,00	4,34
POR TOSCANA	762.708.862,00	29.736.455,00	3,90
POR FRIULI	253.603.499,00	8.964.456,00	3,53
POR PIEMONTE	919.067.370,00	30.896.118,00	3,36
POR LOMBARDIA	970.474.516,00	30.000.000,00	3,09

POR EM. ROMAGNA	634.072.727,00	14.456.858,00	2,28
PSR SV. RURALE	963.000.000,00	0,00	0,00
POR VAL D'AOSTA	59.961.750,00	0	0,00
POR PROV. TRENTO	109.324.039,00	0	0,00
POR PROV. BOLZANO	136.621.198,00	0	0,00
POR LAZIO	907.799.954,00	0	0
PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTIT.	583.799.997,00	0	0
PON CULTURA E SV.	368.200.000,00	0	0
PON RICERCA E INNOVAZIONE	926.250.000,00	0	0
PON POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE	1.180.744.376,00	0	0
PON INCLUSIONE	827.150.000,00	0	0
PON ISTRUZIONE	1.615.225.000,00	0	0
PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ	1.676.000.000,00	0	0
PON INIZIATIVA PMI	100.000.000,00	0	0
PON INFRASTRUTTURE E RETI	1.382.800.000,00	0	0
PON OCCUPAZIONE GIOVANILE	1.135.022.496,00	0	0
PON LEGALITÀ	283.250.000,00	0	0
TOTALE	42.667.897.430,00	2.949.430.727,05	

La tabella 4 è destinata al confronto tra programmi in termini assoluti. Come si vede il PON Metro è il più finanziato, seguito dal POR Fesr e Fse siciliani (quest'ultimo meno in verità) che insieme si classificano al secondo posto. Seguono Calabria e Campania. Si noti la prestazione negativa del POR Lazio, di quello della Val D'Aosta e delle due province autonome di Trento e Bolzano che non destinano nulla sull'approccio territoriale a valere sulle risorse Fesr. La tabella 5 riguarda il confronto tra le previsioni della programmazione regionale accorpata tra Fesr/Fse e Fesr con quella statale in materia di approccio integrato allo sviluppo territoriale. Emerge che i due programmi statali place-based par excellence sono il PON METRO e il PSR Rete Rurale. Come già detto brilla la prestazione della Regione Calabria che si piazza prima tra le Regioni con il 17,43% dei propri programmi destinati a tale approccio. Ultima Regione si conferma il Lazio. Come visibile, a parte i due programmi Metro e Rete Rurale, nessun programma nazionale investe risorse su tale approccio.

Tab. 4 - Confronto tra programmi in termini assoluti (propria elaborazione)

<i>PROGRAMMI</i>	<i>TOTALE PROGRAMMI FEASR/FEAMP/FESR/FSE (QUOTA UE)</i>
PON CITTA' METROPOLITANE	588.100.000
POR SICILIA	4.033.503.339
POR CALABRIA	1.784.217.631
POR CAMPANIA	3.713.041.642
POR PUGLIA	3.560.479.496
PSR PUGLIA	990.918.000
POR BASILICATA	557.827.750
PSR SICILIA	1.338.712.000
PSR CAMPANIA	1.110.935.000
PSR RETE RURALE	59.671.767
PSR CALABRIA	667.655.000
PO FEAMP	537.262.559
POR VENETO	682.171.269
PSR SARDEGNA	628.035.000
POR SARDEGNA	687.889.541
POR PIEMONTE	919.067.370
PSR VENETO	510.679.000
PSR MARCHE	231.969.000
POR LOMBARDIA	970.474.516
POR TOSCANA	762.708.862
POR ABRUZZO	187.006.465
PSR EMILIA ROMAGNA	512.990.000
PSR PIEMONTE	471.325.000
PSR LOMBARDIA	499.177.000
PSR LAZIO	336.388.000
PSR TOSCANA	414.746.000
PSR BASILICATA	411.497.000
POR LIGURIA	373.545.004
PSR UMBRIA	378.012.000
POR MOLISE	76.803.727
POR UMBRIA	296.911.003
POR EMILIA ROMAGNA	634.072.727
POR MARCHE	312.681.453
PSR ABRUZZO	207.742.000
PSR LIGURIA	134.832.000
POR FRIULI	253.603.499
PSR FRIULI	127.692.000
PSR PROV. BOLZANO	157.994.000

PSR PROV. TRENTO	129.572.000
PSR VAL D'AOSTA	59.814.000
PSR MOLISE	101.025.000
PSR SVILUPPO RURALE	963.000.000
POR VAL D'AOSTA	59.961.750
POR PROV. TRENTO	109.324.039
POR PROV. BOLZANO	136.621.198
POR LAZIO	907.799.954
PON GOVERNANCE/CAPACITÀ ISTITUZIONALE	583.799.997
PON CULTURA E SVILUPPO	368.200.000
PON RICERCA E INNOVAZIONE	926.250.000
PON POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE	1.180.744.376
PON ISTRUZIONE	1.615.225.000
PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ	1.676.000.000
PON INIZIATIVA PMI	100.000.000
PON OCCUPAZIONE GIOVANILE	1.135.022.496
PON LEGALITÀ	283.250.000
PON INCLUSIONE	827.150.000
PON INFRASTRUTTURE E RETI	1.382.800.000
<b>TOTALE</b>	<b>42.667.897.430</b>

Tab. 5 - Confronto tra Regioni e Stato in termini percentuali in migliaia di euro (propria elaborazione)

PROGRAMMI	TOTALE POR FESR, POR FSE, (quota UE)	TOTALE PSR FEASR e PO FEAMP (quota UE)	TOTALE APPROCCIO INTEGRATO SV. TERR. FESR E FSE (quota UE)	TOTALE APPROCCIO INTEGRATO SV. TERR. FEASR E FEAMP (quota UE)	TOTALE FONDI SIE (QUOTA UE)	TOTALE APPROCCIO INTEGRATO SV. TERR. FONDI SIE (quota UE)
PON CITTA' METROPOLITANE	588.100	0	588.100	0	588.100	588.100
PSR RETE RURALE		59.671		59.671	59.671	59.671
CALABRIA	1.784.217	667.655	383.499	43.862	2.451.872	427.361
MOLISE	76.803	101.025	16.247	5.616	177.828	21.863
BASILICATA	557.827	411.497	86.301	22.808	969.324	109.109
ABRUZZO	187.006	207.742	29.500	11.520	394.748	41.020
SICILIA	4.033	1.338	481.579	74.203	5.372.215	555.782
MARCHE	312.681	231.969	14.093	30.144	544.650	44.237
PO FEAMP	0	537.262.559		42.430	537.262	42.430
CAMPANIA	3.713	1.110	254.522	61.576	4.823	316.098
VAL D'AOSTA	59.961	59.814	0	7.700	119.775	7.700
LIGURIA	373.545	134.832	21.750	10.697	508.377	32.447
VENETO	682.171	510.679	38.500	30.800	1.192.850	69.300
PUGLIA	3.560.479	990.918	154.500	95.590	4.551.397	250.090
SARDEGNA	687.889	628.035	35.149	36.768	1.315.924	71.917
UMBRIA	296.911	378.012	15.408	20.956	674.923	36.364

FRIULI	253.603	127.692	8.964	8.813	381.295	17.778
TOSCANA	762.708	414.746	29.736	25.009	1.177.454	54.746
PIEMONTE	919.067	471.325	30.896	28.597	1.390.392	59.493
LOMBARDIA	970.474	499.177	30.000	28.459	1.469.651	58.459
EMILIA ROMAGNA	634.072	512.990	14.456	28.630	1.147.062	43.087
PROV. TRENTO	109.324	129.572	0	7.736	238.896	7.736
PROV. BOLZANO	136.621	157.994	0	8.752.86	294.615	8.752.867
LAZIO	907.799	336.388	0	25.881	1.244.187	25.881
PON GOVERNAN- CE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE	583.799		0		583.799	0
PON CULTURA E SVILUPPO	368.200		0		368.200	0
PON RICERCA E INNOVAZIONE	926.250		0		926.250	0
PON POL. ATTIVE PER OCCUPAZIONE	1.180.744		0		1.180.744	0
PON INCLUSIONE	827.150		0		827.150	0
PON ISTRUZIONE	1.615.225		0		1.615.225	0
PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ	1.676.000		0		1.676.000	0
PON INIZIATIVA PMI	100.000		0		100.000	0
PON INFRASTR.RETI	1.382.800		0		1.382.800.000	0
PON OCCUP. GIOV.	1.135.022		0		1.135.022	0
PON LEGALITÀ	283.250		0		283.250	0
PSR SV. RURALE		963.000			963.000	
<i>TOTALE</i>	<i>31.686.254</i>	<i>10.981.643</i>	<i>2.233.206</i>	<i>716.224</i>	<i>42.667.897</i>	<i>2.949.435</i>

La tabella 6 riguarda il confronto tra la totale programmazione delle Regioni e la loro popolazione. In termini di rapporto tra approccio integrato e popolazione in euro per abitante risulta che la Regione più virtuosa è la Regione Calabria con un investimento di 216 euro per abitante sull'approccio allo sviluppo territoriale integrato. Seguono la Regione Basilicata e la Regione Sicilia, quest'ultima non in forza del minimo sindacale previsto dal PSR locale ma della forte prestazione del POR Fesr in materia di approccio territoriale sulle aree urbane e sulle aree interne. Ultime Regioni in classifica Emilia Romagna, Lombardia e Lazio.

Tab. 6 - Confronto tra Regioni e approccio allo sviluppo territoriale integrato sulla popolazione (propria elaborazione)

PROGRAMMI	TOTALE FONDI SIE (QUOTA UE)	TOTALE APPROCCIO INTEGRATO ALLO SVILUPPO TERRITORIALE FONDI SIE (quota UE)	% APPROCCIO INTEGRATO SV. TERR. SU TOTALE PROGRAMMI	ABITANTI
CALABRIA	2.451.872.631,00	427.361.901,00	17,43	1976631
BASILICATA	969.324.750,00	109.109.697,00	11,26	576619
SICILIA	5.372.215.339,00	555.782.842,00	10,35	5092080
MOLISE	177.828.727,00	21.863.357,56	12,29	313348
PUGLIA	4.551.397.496,00	250.090.000,00	5,49	4090105
VAL D'AOSTA	119.775.750,00	7.700.000,00	6,43	128298
CAMPANIA	4.823.976.642,00	316.098.728,00	6,55	5861529
SARDEGNA	1.315.924.541,00	71.917.641,00	5,47	1663286
UMBRIA	674.923.003,00	36.364.520,00	5,39	894762
ABRUZZO	394.748.465,00	41.020.000,00	10,39	1331574
MARCHE	544.650.453,00	44.237.799,89	8,12	1550796
LIGURIA	508.377.004,00	32.447.722,00	6,38	1583263
PROV. BOLZANO	294.615.198,00	8.752.867,60	2,97	520023
TOSCANA	1.177.454.862,00	54.746.055,00	4,65	3752654
FRIULI	381.295.499,00	17.778.184,00	4,66	1227122
PROV. TRENTO	238.896.039,00	7.736.400,00	3,24	537766
VENETO	1.192.850.269,00	69.300.000,00	5,81	4927596
PIEMONTE	1.390.392.370,00	59.493.302,00	4,28	4424467
EM. ROMAGNA	1.147.062.727,00	43.087.589,00	3,76	4450508
LOMBARDIA	1.469.651.516,00	58.459.200,00	3,98	10002615
LAZIO	1.244.187.954,00	25.881.154,00	2,08	5892425

Per come già detto, al di là dei due programmi place-based (Metro e Rete Rurale), lo Stato si è dimostrato estremamente riluttante ad intervenire nel settore dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale.

Nessuna previsione di CLLD è stata prevista all'interno dei programmi operativi nazionali finanziati dal Fesr o dal Fse, pur essendo tale possibile previsione perfettamente congruente con i regolamenti e con il Rapporto Barca. Un'occasione persa è stata certamente la mancata previsione di interventi nel settore CLLD tanto nel PON Politiche attive per l'occupazione quanto nel PON Inclusione Sociale. Per paradosso la previsione della Priorità 9 VI relativa al CLLD all'interno del Reg. Fse 1304/13 avrebbe dovuto obbligare lo Stato ad investire risorse e consistenti nello sviluppo locale di tipo partecipativo proprio nel settore dell'inclusione sociale (ovvero sull'obiettivo tematico 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione"). Quale circostanza avrà determinato lo Stato a rifiutare tale approccio non è dato sapere. Certo che l'argomento

della mancanza di dati sui LEP causa la non uniformità delle prestazioni sul territorio più che essere un argomento di difesa è un argomento contrario allo Stato Italiano. Proprio causa la difformità delle prestazioni l'approccio territoriale e partecipato sarebbe stato un'ottima risposta alla sfida posta dalla Unione Europea con il Regolamento 1304/13.

Cosa dire poi del PON Legalità se non stendere un velo di oblio?

Si riporta quale priorità di investimento il CLLD rispetto a misure che nulla hanno a che vedere con lo sviluppo partecipato a livello locale. Trattasi nel PON Legalità di misure (vedi infra) che tanto nel metodo, nell'approccio quanto nei beneficiari non hanno nulla a che spartire con l'approccio place-based. Pur tuttavia l'estensore del programma, non curante della contraddizione, non ha avuto problemi ad indicare quale priorità di investimento FSE proprio quella 9VI relativa al Community Led Local Development su misure invece di assoluta gestione e matrice centralista e non partecipata.

Illustreremo tra poco una nostra proposta. Per come vedremo, la recente riforma costituzionale (a breve terminerà il passaggio parlamentare) richiede una maggiore concentrazione delle funzioni di regia e coordinamento al centro in molti settori compreso quello culturale ed ambientale. Emulando la fortunata esperienza dei Patti Territoriali proporremo di dare maggiori poteri all'Agenzia Coesione Territoriale al fine della regia centrale delle esperienze di CLLD e Gal Leader. L'Agenzia potrebbe diventare l'Organismo Intermedio delle Regioni (così come lo sono stati i Ministeri verso le Regioni nella recente programmazione) per la gestione delle risorse destinate ai GAL/CLLD e alle Autorità Urbane ed Interne finanziate dai POR. Tanto darebbe unità e coordinamento alle diverse azioni relative ai medi centri beneficiari delle risorse POR rispetto a quelle sui centri metropolitani finanziati dal PON Metro gestito dall'Agenzia.

Non è infatti azzardato pensare che la strumentazione ITI per le Autorità Urbane finanziate dai POR andrà incontro a sicuro fallimento rispetto alle strumentazioni ITI Aree Interne gestite e dirette dal Coordinamento Nazionale.

L'Agenzia diventerebbe punto di raccordo, regia e coordinamento tra tutte le Autorità Urbane (del PON Metro o dei POR), tra le aree interne beneficiarie dello SNAI e i GAL/CLLD finanziati dai programmi regionali.

Allo stesso modo come nel PON SPAO, Legalità ed Inclusione nulla è stato previsto nel PON Imprese. Questo programma avrebbe potuto ripetere la fortunata esperienza di regia centrale dei Patti Territoriali, esperienza poi distrutta dalla successiva regionalizzazione.

Ancora risulta francamente stucchevole che nulla sia stato previsto in termini di sviluppo locale partecipato in programmi come il PON Cultura che interviene su "sistemi culturali" i quali per come previsto dall'art.112 e

115 del Dlgs 42/04 (Codice dei Beni Culturali) e ancor di più per la L.77/06 e per le regolamentazioni UNESCO dovrebbero prevedere aree vaste (buffer zone) attorno al bene, aree che dovrebbero essere coinvolte con tutti gli attori partenariali nel processo di pianificazione costruzione di un sistema di sviluppo culturale (come i GAL). Tra breve illustreremo una ns proposta in merito basata anch'essa sul decisivo ruolo di regia che potrebbe svolgere l'Agenzia per la Coesione. E su tale argomento come anche sulle recenti politiche di centralizzazione intendiamo concentrare la ns attenzione.

### **5.7. La centralizzazione delle politiche di coesione**

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013) è realtà. È stata realizzata una cabina di regia con l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia stessa. Le politiche regionali dei Trattati vengono d'ora in poi gestite a livello nazionale almeno in massima parte.

“La previsione normativa di specifiche strutture dedicate, focalizzate su segmenti diversi dei processi di definizione delle politiche di coesione, di programmazione e di attuazione degli interventi conseguenti, ha inteso potenziare la governance e, per tale tramite, l'efficacia delle politiche stesse, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi”<sup>8</sup>.

Sono stati creati anche altri soggetti e sono state individuate procedure per l'individuazione degli specifici interventi attuativi delle politiche. La Cabina di regia, prevista dalla Legge di stabilità per il 2015, L. n. 190/2014, composta da rappresentanti delle Amministrazioni interessate alla definizione dei cosiddetti Piani operativi. Essa opererà con riferimento alle risorse del Fondo sviluppo e coesione e a quelle destinate ai programmi complementari derivanti dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale. La Cabina rappresenta, infatti, l'altro soggetto della nuova governance, cui compete la responsabilità della fase del processo di attuazione delle politiche volta all'individuazione degli specifici inter-

---

<sup>8</sup> Ministero Economia e Finanze, DEF 2015, Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L.196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7, pag.13 e ss. Di seguito si riportano altri stralci.

venti da realizzare. L'istituzione della Cabina è stata fatta con DPCM 25.02.2016. Dunque l'individuazione verrà fatta a livello nazionale e non regionale, come prima.

Un primo avviso lo abbiamo avuto già in sede di Piano Juncker. Le opere strategiche presentate dall'Italia sono state scelte dal Governo Nazionale senza alcuna consultazione almeno pubblica con le Regioni e con gli enti Locali. Torniamo ora all'Agenzia.

In conformità alla norma relativa all'Agenzia e alla struttura presso la Presidenza, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

## **5.8. L'Agenzia di Coesione**

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia prevede un'area per l'accompagnamento alla programmazione finanziata dai Fondi strutturali, dal FSC e dal Fondo di rotazione di cui alla L. 183/87, con un focus territoriale, ed un'area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti, con un focus sugli obiettivi tematici della programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-20.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal re-

golamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

All'interno dell'Agenzia l'Area più interessante ai fini dell'attuazione dell'approccio place-based e che potrebbe, secondo noi, dirigere e coordinare una nuova stagione della programmazione negoziata è l'Area Progetti e Strumenti. Essa è diretta da un dirigente che all'epoca della stagione dei Patti Territoriali era il Direttore Generale del Servizio Programmazione Negoziata del DPS del Ministero Economia e Finanze (il suo incarico terminò, come i Patti si potrebbe dire, al momento del trasferimento delle funzioni al Ministero Attività Produttive).

Di seguito l'elenco degli uffici con evidenziate le principali competenze distintive di ciascuno:

Ufficio 1. Sviluppo sostenibile e crescita intelligente

Ufficio 2. Infrastrutture e Ambiente

Ufficio 3. Lavoro, istruzione e inclusione sociale

Ufficio 4. Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici

Ufficio 5. Ufficio statistico, strumenti innovativi, ingegneria finanziaria

Ufficio 6. Programmi operativi di cooperazione territoriale cofinanziati, attività internazionale, cooperazione bilaterale

Ufficio 7. Promozione di progetti e programmi sperimentali.

L'ufficio 7, in particolare, sotto l'impulso della Direzione Generale e di Area, potrebbe estendere il suo ambito di intervento funzionale oltre che alle Aree Interne, anche al coordinamento dei CLLD, attuati dalle Regioni, come d'altronde lo SNAI per le Aree Interne, in sinergia con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Tale piccola riforma è oltremodo necessaria atteso che lo SNAI può essere co-finanziato ed integrato dalle risorse destinate ai GAL/CLLD.

Se l'Agenzia non dovesse coordinare le attuazioni territoriali place-based si rischierebbe di ripetere gli errori del passato, messi in luce tra gli altri anche dalla Corte dei Conti Europea nel suo Rapporto sui GAL. Ovvero, per come dice il Rapporto Barca, necessita un ruolo centrale di forte indirizzo e coordinamento strategico (e non possono certo essere le Regioni a

svolgere tale ruolo) al fine della completa e piena attuazione territoriale delle politiche di sviluppo.

### **5.9. La nuova disciplina e la regia dell'Agenzia di Coesione**

Relativamente al FSC la legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706), oltre a creare la Cabina di Regia, ha stabilito i principali elementi di riferimento strategico, di governance e procedurali per la programmazione delle risorse FSC, modificando gli analoghi elementi previsti dalla legge n. 147/2013 e dal D. lgs. n. 88/2011.

In particolare la nuova norma introduce, nel contesto FSC, le aree tematiche di rilievo nazionale quale riferimento per l'individuazione degli obiettivi strategici cui finalizzare le risorse. Tali aree tematiche, individuate dall'autorità politica per la coesione entro il 31 marzo 2015, in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni, rappresentano la base per il riparto delle risorse, effettuato, con delibera del CIPE, in fase iniziale entro il 30 aprile 2015.

In merito ai soggetti di governance e agli strumenti della programmazione, la norma prevede l'istituzione della detta Cabina di regia, composta da rappresentanti di Amministrazioni centrali e regionali, e la definizione, da parte di essa, di piani operativi, per ciascuna area tematica nazionale, articolati in azioni ed interventi con l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

Resta ferma, invece, la previsione della legge n. 147/2013 circa la destinazione di almeno l'80 per cento delle risorse ad interventi da realizzare nei territori delle Regioni del Mezzogiorno.

Anticipa la realizzazione del processo delineato, nelle more del suo perfezionamento, la definizione e l'approvazione da parte del CIPE di un piano stralcio comprendente gli interventi, coerenti con le aree tematiche e i successivi piani operativi in cui gli stessi confluiranno, con avvio immediato dei lavori.

La legge di Stabilità 2015 prevede che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, anche con riferimento alla prevista adozione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente, come definita dalla Commissione europea nell'ambito delle attività di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, nonché alle programmazioni di settore, tenendo conto in particolare di quelle previste dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013. Tale Strategia è il risultato della somma delle specializzazioni intelligenti identificate a livello

regionale, integrate dalle aree di ricerca individuate a livello nazionale. Come si vede, rispetto al passato, l'FSC deve finanziare obiettivi strategici per aree tematiche nazionali. Solo la Strategia nazionale di specializzazione intelligente, grazie alla origine comunitaria della previsione, conserva una minima attenzione territoriale atteso che essa è il risultato della somma delle specializzazioni intelligenti identificate a livello regionale, integrate dalle aree di ricerca individuate a livello nazionale. La procedura è la seguente: entro il 31 marzo 2015, il Sottosegretario di Stato, delegato per la coesione territoriale (Autorità politica per la coesione), in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le aree tematiche nazionali e gli obiettivi strategici per ciascuna area e li comunica alle competenti Commissioni parlamentari.

Entro il 30 aprile 2015, il CIPE, con propria delibera, dispone una ripartizione della dotazione finanziaria del FSC iscritta in bilancio tra le diverse aree tematiche nazionali. Entro la medesima data, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è istituita una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, nonché dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-20 in coerenza con l'analoga articolazione dello stanziamento per ogni area tematica nazionale. Il lavoro di predisposizione dei predetti piani è coordinato e integrato con l'adozione, tramite piani strategici, della Strategia nazionale di specializzazione intelligente, qualora definiti. La Strategia deve indicare per regione e per area di specializzazione intelligente tempi di spesa e un numero limitato di obiettivi associabili a quello generale di crescita per anno da fissare l'anno precedente e un responsabile per regione e per area di specializzazione. I piani operativi sono redatti tenendo conto che la dotazione complessiva deve essere impiegata per un importo non inferiore all'80 per cento per interventi da realizzare nei territori delle Regioni del Mezzogiorno. I piani operativi, progressivamente definiti dalla Cabina di regia sono proposti anche singolarmente dall'Autorità politica per la coesione al CIPE per la relativa approvazione.

Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi il Sottosegretario di Stato, delegato per la coesione territoriale (Autorità politica per la coesione), può sottoporre all'approvazione del CIPE un piano stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio

dei lavori, con l'assegnazione delle risorse necessarie nel limite degli stanziamenti iscritti in bilancio. Tali interventi confluiscono nei piani operativi in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono. Sono riconducibili a tale Piano stralcio: le assegnazioni fatte nella Legge di Stabilità, per un totale di circa 65,4 milioni, ad interventi da realizzare nei SIN di Piombino e di Trieste (rispettivamente 50 e 15,4 milioni di euro) realizzate con delibere del CIPE di ottobre e novembre 2014; l'assegnazione di 450 milioni di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il rischio idrogeologico in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio e quella di 100 milioni di euro per finanziare progettazione di interventi nello stesso ambito, realizzate nella seduta del CIPE del 20 febbraio 2015; l'assegnazione per 250 milioni di euro, nella medesima seduta del CIPE, per il rifinanziamento dei contratti di sviluppo che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel settore industriale, turistico e della tutela ambientale.

In attuazione delle finalità di accelerazione degli interventi dei Piani Stralcio il CIPE su proposta dell'Autorità politica per la coesione, dispone l'assegnazione definitiva dei fondi destinati agli interventi già approvati con delibera del CIPE in via programmatica e a carico delle disponibilità del FSC per il periodo di programmazione 2014-20.

I piani operativi, con i relativi fabbisogni finanziari, costituiscono la base per la predisposizione del Documento di economia e finanza (DEF) e della relativa Nota di aggiornamento, nonché per la definizione della manovra di finanza pubblica e della relativa legge di bilancio.

Successivamente all'approvazione del piano stralcio e dei piani operativi da parte del CIPE, l'Autorità politica per la coesione coordina l'attuazione dei piani a livello nazionale e regionale e individua i casi nei quali, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità, si debba procedere alla stipulazione del contratto istituzionale di sviluppo.

Successivamente all'approvazione da parte del CIPE dei piani operativi, sulla base dell'effettiva realizzazione degli stessi, l'Autorità politica per la coesione può proporre al CIPE, ai fini di una sua successiva deliberazione in merito, una diversa ripartizione della dotazione tra le aree tematiche nazionali, la rimodulazione delle quote annuali di spesa per ciascuna area e la revoca di assegnazioni a causa di impossibilità sopravvenute, di mancato rispetto dei tempi o di inadempienze. L'Autorità politica per la coesione presenta comunque al CIPE, entro il 10 settembre di ogni anno, una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2014-20 ai fini della definizione della Nota di aggiornamento del DEF e della legge di bilancio.

Le assegnazioni del CIPE di risorse al piano stralcio e ai piani operativi

approvati consentono a ciascuna amministrazione l'avvio delle attività necessarie all'attuazione degli interventi e delle azioni finanziati.

Le risorse assegnate al piano stralcio e ai piani operativi sono trasferite dal FSC, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei profili finanziari previsti dalle delibere del CIPE di approvazione dei piani stessi. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle amministrazioni responsabili dell'attuazione del piano stralcio e dei piani operativi degli interventi approvati dal CIPE, secondo l'articolazione temporale indicata dalle relative delibere, e provvede a effettuare i pagamenti a valere sulle medesime risorse in favore delle suddette amministrazioni, secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono adottati gli adeguamenti organizzativi necessari per la gestione delle risorse presso il citato Fondo di rotazione. Ai fini della verifica dello stato di avanzamento della spesa riguardante gli interventi finanziati con le risorse del FSC, le amministrazioni titolari degli interventi comunicano i relativi dati al sistema di monitoraggio unitario sulla base di un apposito protocollo di colloquio telematico. Entro il 10 settembre di ciascun anno, la Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base delle comunicazioni trasmesse dall'Agenzia per la coesione sullo stato di attuazione degli interventi, tenendo conto dei dati forniti dalle singole amministrazioni titolari degli interventi stessi e di eventuali decisioni assunte dal CIPE aggiorna le previsioni di spesa riguardanti le risorse trasferite alla contabilità dedicata e quelle relative agli stanziamenti di bilancio per il successivo triennio. Sulla base di tali comunicazioni il Ministero dell'economia e delle finanze può adottare, ove necessario, decreti di svincolo delle risorse riferite all'esercizio in corso e a quelli successivi. Le amministrazioni titolari degli interventi assicurano il tempestivo e proficuo utilizzo delle risorse assegnate ai sensi del presente comma e provvedono a effettuare i controlli sulla regolarità delle spese sostenute dai beneficiari.

## *6. Lo sviluppo urbano sostenibile*

Negli ultimi anni l'inquinamento e l'uso delle risorse naturali si trovano al centro dell'attenzione politica e culturale. Oggi la sostenibilità (ambientale, economica e sociale) costituisce uno dei principi fondamentali per orientare le scelte politiche su scala globale e per orientare il governo del territorio urbano. Si rende necessario adottare politiche e pratiche sostenibili per l'ambiente, portando avanti quelle pratiche che siano in grado di supportare la capacità di autoriproduzione da parte dell'ambiente.

Le città sono anche il luogo in cui progettare, sperimentare ed attuare politiche in grado di riscrivere il rapporto tra cittadino e società, tra modello di sviluppo e stile di vita, tra ambiente e sicurezza, pensando e costruendo strumenti di coesione, connessione e comunicazione, in grado di riconnettere e valorizzare i tessuti urbani, le identità sociali e il dialogo tra vecchie e nuove presenze urbane.

Il campo di interventi riguarda l'energia, la riqualificazione delle città e del territorio, la casa, la mobilità, l'agricoltura, la sanità e la sicurezza alimentare, il turismo e i beni culturali, la salvaguardia ambientale (aree protette, risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti), lo sviluppo e la produzione di tecnologie volte all'aumento della produttività delle risorse, la valorizzazione delle risorse locali, la comunicazione e l'educazione.

Oltre ai servizi di interesse generale, il passaggio ad un impianto produttivo orientato alla sostenibilità comprende molti settori, dall'agricoltura alle produzioni usuali ma caratterizzate dall'obiettivo di un aumento dell'efficienza delle risorse fisiche e della qualità e durata dei beni prodotti. Si tratta, pur nella necessaria gradualità, di una trasformazione profonda dell'impianto produttivo, che richiede adeguati strumenti di politica economica, della fiscalità, ma anche della ricerca scientifica, necessaria per orientare le scelte e individuare le soluzioni.

L'elemento sostanziale di questa strategia si basa sul fatto che è necessario cambiare la cultura della produzione e dello sviluppo dalla quantità alla qualità: intelligenza, ricerca scientifica e tecnologica, organizzazione

produttiva vanno indirizzati alla razionalità dell'uso di risorse limitate e alla compatibilità di questo uso con la qualità della vita per tutti.

In sostanza si tratta di cambiare orientamento, nei settori strategici dell'economia, pensando ad una società sobria, nella quale vi è posto per i tempi di vita, la cultura, l'istruzione, la sanità e la vita sociale.

La sostenibilità vive già oggi negli esempi concreti di nuova impresa e di nuovi modelli produttivi, nei processi educativi e partecipativi, in nuovi stili di vita sostenibili per l'ambiente e che si via via diffondendo.

La sostenibilità in pratica si fonda sulla riconversione ecologica degli stili di vita e del suo modello economico. Lo sfruttamento misurato delle risorse della natura insieme all'abbattimento dell'inquinamento sono le condizioni necessarie per modificare la qualità della vita e dell'economia come mezzo e non come fine.

### **6.1. L'Investimento Territoriale Integrato**

Il quadro legislativo per il periodo 2014-2020 integra disposizioni in materia di sviluppo territoriale nel quadro strategico a diversi livelli. Questo paragrafo si concentra in particolare sulle modalità relative ai programmi di sostegno agli investimenti per i programmi obiettivo crescita e occupazione e ETC, anche se i problemi di sviluppo territoriale sono rilevanti anche in programmi del FEASR e del FEAMP.

Per affrontare le principali sfide territoriali nella preparazione del loro Accordo di Partenariato e dei programmi, tenendo quindi conto della coesione territoriale, gli Stati membri individuano le sfide specifiche di ciascuna regione, tenendo conto delle grandi sfide sociali affrontate dall'UE oggi (la globalizzazione, cambiamenti demografici, il degrado ambientale, le migrazioni, i cambiamenti climatici, il consumo di energia, le conseguenze economiche e sociali della crisi). Secondo la logica di intervento, questa analisi deve aiutarli a identificare i loro bisogni e le potenzialità per raggiungere gli specifici obiettivi di Europa 2020, così come la selezione dei corrispondenti obiettivi tematici, priorità di investimento e dell'Unione, gli obiettivi specifici e meccanismi di erogazione adeguati.

L'art. 36<sup>1</sup> al punto 1 prevede che: qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale di cui all'articolo 12, paragrafo

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) N. 1303/2013, del Parlamento Europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013, 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 e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

1, del regolamento del FSE richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE, FESR o Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di Investimento Territoriale Integrato (ITI).

Le azioni eseguite come un ITI possono essere integrate da un sostegno finanziario dal FEASR o dal FEAMP.

Il punto 2 prevede che se un ITI è sostenuto da un FSE, FESR o Fondo di coesione, il programma o i programmi operativi interessati descrivono l'approccio per l'uso dello strumento ITI e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

Qualora un ITI sia integrato dal sostegno finanziario fornito dal FEASR o dal FEAMP, la dotazione finanziaria indicativa e le misure coperte sono definite nel programma o nei programmi pertinenti conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

Il punto 3 prevede che lo Stato membro o l'autorità di gestione può designare uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, cui delegare la gestione e l'attuazione di un ITI conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

Lo Stato membro o le autorità di gestione competenti provvedono affinché il sistema di sorveglianza del programma o dei programmi preveda l'individuazione delle operazioni e delle realizzazioni di un asse prioritario o di una priorità che contribuiscono a un ITI.

## **6.2. Accordo di Partenariato e le politiche territoriali**

Il comma 2 del regolamento 1303/13, prevede che l'Accordo di Partenariato indica altresì un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi, che definisca:

- i) le disposizioni volte a garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree subregionali, in particolare le modalità di applicazione degli articoli 32, 33 e 36, corredate dei principi per l'individuazione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile;
- ii) principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e delle strategie relative ai bacini marittimi;

- iii) se del caso, un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, con particolare riguardo per le comunità emarginate, le persone con disabilità, i disoccupati di lungo periodo e i giovani che non sono occupati e che non frequentano corsi di istruzione o di formazione;
- iv) se del caso, un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche delle regioni o a rispondere a esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi.

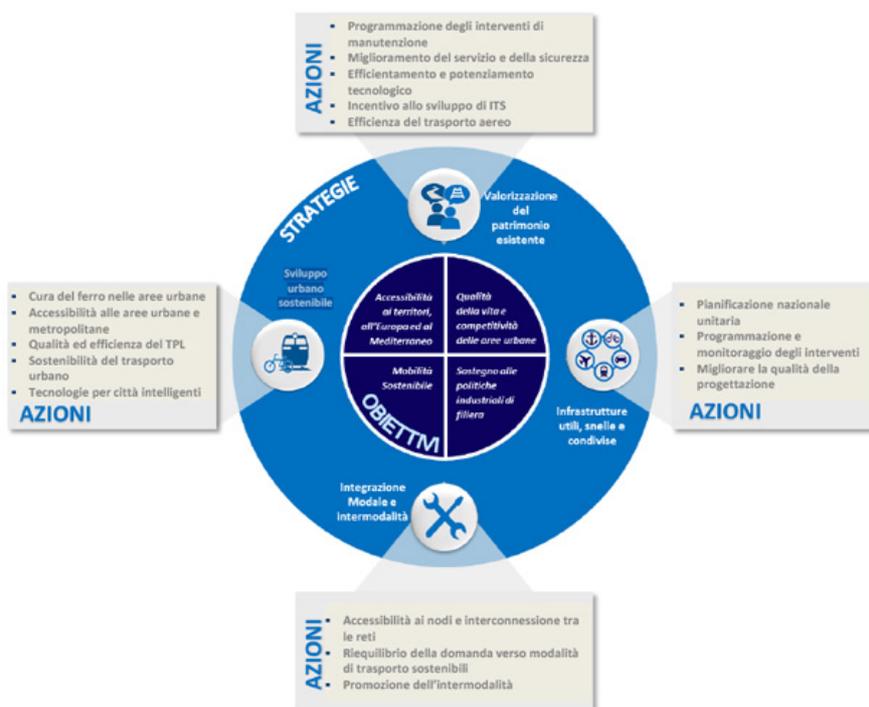
Il comma 3 dell'art. 96 del regolamento 1303/13 dispone che tenendo conto del suo contenuto e degli obiettivi, un programma operativo descrive l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, mostrando come esso contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del programma e dei risultati attesi, precisando, se del caso, il seguente:

- (a) l'approccio all'uso di Comunità ha portato strumenti di sviluppo locale e dei criteri per l'identificazione delle aree in cui sarà attuato;
- (b) l'importo indicativo del sostegno del FESR per le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, da attuare in base alle disposizioni di cui all'articolo 7 (3) del regolamento FESR e la ripartizione indicativa del sostegno del FSE per le azioni integrate;
- (c) l'approccio all'uso dello strumento ITI solo nei casi di cui al punto (b), e la loro dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario;
- (d) le modalità delle azioni interregionali e transnazionali, nell'ambito dei programmi operativi, con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro;
- (e) in cui gli Stati membri e le regioni partecipano a strategie macroregionali e strategie dei bacini marittimi, fatte salve le esigenze della zona del programma individuati dallo Stato membro, il contributo degli interventi previsti nel quadro del programma di tali strategie.

Occorre inoltre specificare quanto segue:

- (a) se del caso, l'identificazione di se e come il PO risponde alle esigenze specifiche delle aree geografiche più colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o di esclusione sociale, con particolare riguardo per le comunità emarginate e le persone con disabilità, e dove rilevante il contributo all'approccio integrato definito dall'Accordo di Partenariato;
- (b) se del caso, l'identificazione di se e come affronta le sfide demogra-

fiche di regioni o bisogni specifici delle aree geografiche che soffrono di svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti, di cui all'articolo 174 del TFUE e il contributo all'approccio integrato di cui l'Accordo di Partenariato a tal fine.



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e allegato al Documento di Economia e Finanza, lo sviluppo urbano sostenibile, 2016

L'allegato 1 comprende le previsioni del Quadro Strategico Comune (QSC) di cui all'art. 10 dello stesso regolamento 1303/13. I punti 6.4. e 6.5. parlano dell'approccio territoriale integrato.

Nella prospettiva di un approccio territoriale integrato nell'affrontare le sfide territoriali, gli Stati membri assicurano che i programmi a titolo dei fondi SIE riflettono la diversità delle regioni europee, in termini di caratteristiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, interdipendenze tra diversi settori, modelli di pendolarismo, invecchiamento e cambiamenti demografici, caratteristiche culturali, paesaggistiche e del patrimonio, vulnerabilità e impatti dei cambiamenti climatici, destinazione del territorio e disponibilità limitata delle risorse, potenziale per un uso più sostenibile delle

risorse comprese le fonti rinnovabili, dispositivi istituzionali e di governance, connettività e accessibilità e collegamenti tra zone rurali e urbane. Gli Stati membri e le regioni seguono pertanto il seguente iter al fine della redazione degli accordi di partenariato e dei programmi:

- a) analizzare le caratteristiche, il potenziale di sviluppo e la capacità dello Stato membro o della regione, in particolare in relazione alle sfide principali individuate nella strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nei programmi nazionali di riforma e, se del caso, nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese;
- b) valutare le principali sfide cui deve far fronte la regione o lo Stato membro e individuare le strozzature e i collegamenti mancanti e le lacune nel campo dell'innovazione, compresa la mancanza di capacità di programmazione e di attuazione che inibisce il potenziale di crescita e occupazione a lungo termine. Ciò costituisce la base per l'identificazione dei settori e delle attività possibili per la fissazione delle priorità politiche, l'intervento e la concentrazione;
- c) valutare le difficoltà di un coordinamento transettoriale, intergiurisdizionale o transfrontaliero, in particolare nel contesto di strategie macroregionali e per i bacini marittimi;
- d) individuare misure tese a conseguire un migliore coordinamento tra i diversi livelli territoriali, tenendo conto della scala territoriale e del contesto adeguati per la progettazione delle politiche nonché del quadro istituzionale e giuridico degli Stati membri, e le diverse fonti di finanziamento per ottenere un approccio integrato che colleghi la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ai soggetti regionali e locali.

Al fine di tener conto dell'obiettivo della coesione territoriale, gli Stati membri e le regioni garantiscono, in particolare, che l'approccio globale di promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nelle aree interessate:

- a) rifletta il ruolo delle città, delle zone urbane e rurali e delle zone di pesca e costiere, nonché delle zone che presentano svantaggi geografici o demografici specifici;
- b) tenga conto delle sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche, delle regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e delle regioni insulari, transfrontaliere e di montagna;
- c) si occupi dei collegamenti tra zone urbane e rurali, in termini di accesso a servizi e infrastrutture di elevata qualità e a prezzi abbordabili, e dei problemi delle regioni con una forte concentrazione di comunità socialmente emarginate.

Il regolamento sul FESR (art. 7) interviene nel settore delle politiche urbane disciplinando gli interventi del Fondo. Vediamo di seguito alcuni spunti.

Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali.

Lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso per mezzo degli investimenti territoriali integrati o per mezzo di un programma conformemente all'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Tenendo conto della propria specifica situazione territoriale, ciascuno Stato membro stabilisce nel proprio Accordo di Partenariato i principi per la selezione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e la dotazione indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale.

Almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile laddove le città e gli organismi subregionali o locali responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile (Autorità urbane) sono responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni.

L'autorità di gestione determina, di concerto con le autorità urbane, la portata dei compiti, che dovranno essere svolti dalle autorità urbane, relativi alla gestione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. L'autorità di gestione dovrà formalizzare la decisione per iscritto. L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione.

### **6.3. I programmi di cooperazione territoriale**

Anche i programmi di cooperazione territoriale europea si occupano dell'approccio territoriale integrato (come previsto dal Rapporto Barca). Il punto 3 dell'art.8 del Regolamento 1299/13<sup>2</sup> in particolare prevede quanto necessario con riferimento ai contenuti, adozione e modifica dei programmi di cooperazione.

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) N. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

Tenuto conto del suo contenuto e dei suoi obiettivi, un programma di cooperazione descrive l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, con riguardo agli accordi di partenariato degli Stati membri partecipanti e indicando in che modo tale programma di cooperazione contribuisce al conseguimento degli obiettivi del suo programma e dei risultati attesi, specificando, ove opportuno, quanto segue:

- a) l'approccio all'uso di strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo e i principi per l'individuazione delle aree in cui sarà attuato;
- b) i principi per l'individuazione delle aree urbane in cui dovranno attuarsi le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e gli stanziamenti indicativi per il sostegno del FESR a tali azioni;
- c) l'approccio all'uso dello strumento per l'investimento territoriale integrato e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario;
- d) se gli Stati membri e le regioni partecipano a strategie macroregionali e a strategie concernenti i bacini marittimi, il contributo degli interventi pianificati nell'ambito del programma di cooperazione a tali strategie, nel rispetto delle esigenze dell'area rientrante nell'ambito di applicazione del programma individuate dai pertinenti Stati membri e tenuto conto, se del caso, dei progetti di importanza strategica individuati in tali strategie. Duole dovere dire che né nella prima call che nella seconda call del Programma Interreg. Europe è stato previsto quanto all'art. 8 del Regolamento 1299/13.

#### **6.4. Gli investimenti nell'Accordo di Partenariato per l'Italia**

L'ITI è uno strumento di programmazione cui le Amministrazioni titolari di programmi ricorrono ogni volta che intendono affrontare esplicitamente le esigenze di uno specifico territorio, facendo leva sull'integrazione di interventi di tipo differente e utilizzando combinazioni di assi prioritari di uno o più Programmi.

In coerenza con l'impronta generale che è stata data per il presente ciclo di programmazione riguardo al complessivo approccio integrato territoriale, nell'applicazione dell'ITI l'AdP<sup>3</sup> vuole dare maggiore concretezza rispetto alle passate esperienze, a partire dagli strumenti di pianificazione ordinaria e straordinaria in essere e/o da Accordi di Programma concreti. Si eviterà così di ripercorrere lunghi e complessi processi di definizione strategica delle trasformazioni territoriali che non riescano a incidere sulla realtà in termini di progetti realizzati.

---

<sup>3</sup> Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, di cui si riportano parti nei paragrafi da 6.5 a 6.10.

L'ITI è lo strumento suggerito dall'AdP per intervenire su un perimetro territoriale definito in funzione di specifici obiettivi da raggiungere, che si tratti della valorizzazione di uno o più attrattori culturali individuati, di una strategia d'area costruita tra gli attori esistenti lungo le rive di un fiume, per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici, o per migliorare le relazioni di una città di media dimensione con le aree peri-urbane che la circondano. L'ITI infatti permette di integrare priorità appartenenti a obiettivi strategici di diversa natura, in particolare offrendo la possibilità di fare leva anche su fondi differenti e di incrociare le potenzialità di più di un Programma. Le Autorità di Gestione si impegnano a predisporre tutti i dispositivi necessari a monitorare i progressi finanziari e procedurali delle singole azioni sottese nell'ambito di uno stesso strumento ITI e di restituirne il quadro dei progressi (anche fisici, oltre che finanziari) nelle sedi appropriate (i.e. Rapporti Annuali, Comitato di Sorveglianza, Tavoli con i cittadini). Analogamente, è altresì necessario fornire una panoramica dei territori interessati e dei Fondi che vi intervengono.

In qualità di strumento soprattutto di programmazione territoriale, l'ITI, secondo l'AdP, non prevede necessariamente anche la definizione di una delega di attuazione, ma lascia tale decisione alla discrezionalità dei titolari dei Programmi. Non si esclude, peraltro, che l'ITI possa estendersi fino al caso limite di maturazione tale che, Ente attuatore – e delegato – possano anche essere Enti intermedi (Comuni, Associazioni di Comuni, altri) nell'ottica della delega a soggetti più vicini al territorio. Nel caso in cui un ITI sia attuato nel contesto delle strategie di sviluppo urbano, secondo l'AdP, le Autorità urbane saranno comunque responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni (ex art. 7 del Regolamento CE 1301/2013).

Qualora i compiti di gestione e attuazione siano delegati, si dovranno verificare preventivamente le rispettive capacità amministrative ed i dispositivi in essere per una buona ed efficace gestione finanziaria. Analogamente, i titolari del Programma, o dei Programmi, a cui uno stesso ITI afferisce, dovranno assicurare una gestione coordinata, dispositivi adeguati e una capacità di risposta chiara e tempestiva che favorisca l'armonizzazione delle procedure per la corretta e celere attuazione da parte del delegato. Accordi su cronoprogrammi e dispositivi gestionali dovranno quindi essere concordati con l'assunzione di un impegno esplicito fra le parti.

Senza precludere la possibilità di un utilizzo più esteso di questo strumento - che potrà essere utilizzato ogni volta che una Regione intenda dare enfasi ad una "priorità programmatica territoriale" per rispondere ad un bisogno o per valorizzare le opportunità di una determinata area sub-regionale - nell'ambito della programmazione 2014-2020 in Italia. L'ITI risulta particolarmente indicato, benché non esclusivamente, quale modalità

per la programmazione integrata collegata con l'applicazione della Strategia nazionale in favore delle Aree Interne.

In Sicilia sono previsti ulteriori 8/10 ITI, quali Autorità Urbane, da finanziare sul PO Fesr.

Questa strategia infatti:

- 1) si concentra su aree con caratteristiche specifiche (lontane dai servizi di base e con perdita demografica acuta), persegue un approccio integrato con obiettivi strategici specifici legati alle esigenze e le opportunità di tali territori;
- 2) ha come controparte vicina al territorio Associazioni di Comuni che abbracciano un percorso strategico e progettuale di medio termine, affiancato da un impegno a mettere in comune la gestione di determinati servizi;
- 3) prevede la partecipazione dei diversi Fondi strutturali al finanziamento del Progetto d'Area attuativo della corrispondente strategia individuata;
- 4) combina caratteristiche top down (pianificazione partecipata) a caratteristiche bottom up (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate).

## 6.5. Lo sviluppo urbano sostenibile e Accordo di Partenariato

Tecnicamente lo sviluppo urbano sostenibile<sup>4</sup> finanziato dal PON Metro non è attuato sotto forma di ITI. Si è preferito a norma dell'art.7 punto 2 del

---

<sup>4</sup> Altri strumenti volti a governare la complessità territoriale, che appartengono alla storia della politica locale italiana, sono: i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST); le azioni del programma comunitario Leader; i Gruppi di azione locale (GAL); ma anche i programmi Urban (nelle sue varie edizioni a seguito dei cicli di programmazioni comunitaria) e le Agende 21. Si tratta, dunque, di strumenti di intervento sul territorio nei quali convergono politiche di sostegno all'occupazione, politiche sociali, politiche culturali, politiche per il recupero delle periferie e per il rilancio della competitività, politiche ambientali, ecc. Utilizzando le parole di Savino, si tratta di strumenti a metà strada tra una programmazione socio-economica e una pianificazione urbanistico-territoriale ma, pur sempre "strutturati in funzione di una logica di integrazione tra risorse, soggetti e tipologie di intervento". Vedi, Savino M., a cura di, *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, 2003, p. 68. I piani di zona, elaborati dagli enti locali in accordo con le aziende sanitarie e con il tessuto associativo locale, rappresentano uno degli strumenti innovativi introdotti dalla riforma dei servizi sociali (legge quadro 328/2000) che promuove la costruzione di un sistema integrato degli interventi e di una governance sociale, basata sulla collaborazione tra attori istituzionali e non, sull'interscambio e la trasversalità delle questioni sociali (assistenza, lavoro, povertà, famiglia...); vedi, Paci M., a cura di, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, 2008; vedi, Pavolini E., *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, 2003. La stessa pianificazione strategica delle città, costituisce un esperimento di mobilitazione e coordinamento tra attori pubblici e privati impegnati nel conseguimento di obiettivi di benessere e crescita locale attraverso accordi dai contenuti multi disciplinari. Vedi, Perulli P., *Piani strategici. Governare le città europee*, 2004.

Regolamento 1301/13 puntare a realizzare l'Agenda Urbana con un unico programma operativo. Le Città, secondo l'AdP, occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020.

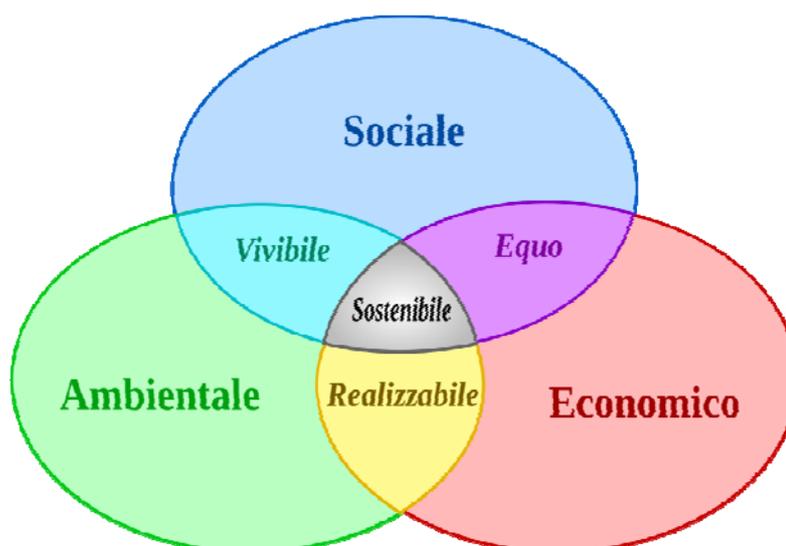
L'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciali per lo sviluppo regionale costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto sia a livello comunitario che nazionale.

Documenti politici e sperimentazioni progettuali sono stati motivati dal riconoscimento di alcune caratteristiche peculiari del modello di sviluppo urbano europeo, tra i quali si annovera:

- i) la concentrazione nelle città di quote significative della popolazione (circa il 70 per cento del totale) e del sistema produttivo (circa i due terzi del PIL è generato in ambito urbano);
- ii) la ricchezza e varietà delle configurazioni urbane presenti in Europa, le quali si manifestano nella forma di grandi agglomerazioni metropolitane e come reticolo di città medie fortemente integrate sul piano demografico, economico e funzionale; iii) il permanere nelle aree urbane di alcuni rilevanti squilibri sul piano socio-economico e ambientale, quali la presenza di forme di disagio abitativo, esclusione sociale, difficoltà di accesso ai servizi in grado di incidere sul welfare e la qualità della vita;
- iv) le sempre maggiori forme di congestione ed inquinamento che producono crescenti pressioni sul capitale naturale.

In Italia – come in Europa – le aree urbane, secondo l'AdP, sono i contesti in cui convivono in maniera più esplicita che altrove risorse e criticità, asset rilevanti e nodi irrisolti per lo sviluppo regionale. Tale condizione ha rafforzato nel tempo l'esigenza di adottare un approccio fondato su un più efficace coordinamento di strategie, obiettivi e politiche alle diverse scale di intervento: da un lato, identificando le città come ambiti di applicazione preferenziale per un approccio integrato alla programmazione in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dell'azione progettuale siano fortemente coordinati anche attraverso il coinvolgimento degli stakeholders locali (in altre parole, riconoscendo come il montaggio di interventi differenziati, di tipo materiale e immateriale, e il valore aggiunto che da essi può generarsi, se inseriti in una strategia globale e condivisa, costituisca l'unico antidoto per fronteggiare

problematiche complesse e talvolta conflittuali quali quelle che si riscontrano all'interno delle città); dall'altro, orientando ulteriormente verso le città il focus politico e finanziario delle politiche di coesione regionale.



Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Sviluppo\\_sostenibile](https://it.wikipedia.org/wiki/Sviluppo_sostenibile)

Questa impostazione dell'AdP è influenzata dal perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 che attribuisce alle politiche urbane ulteriori ed ambiziosi compiti rispetto a quelli già praticati nei precedenti cicli di programmazione, quali il contrasto agli effetti sociali della crisi economica, il supporto ad azioni più efficaci in tema di cambiamento climatico, l'accompagnamento a processi di riforma e riorganizzazione istituzionale. Ciò comporta il rinnovamento dell'approccio place-based che ha già caratterizzato alcune generazioni di politiche urbane alla luce di alcune rinnovate domande di cambiamento, attraverso un ulteriore rafforzamento dell'approccio integrato in settori di intervento fortemente trasversali, quali il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche.

In Italia, le tematiche e gli indirizzi che connotano la nuova Agenda urbana europea si declinano in relazione alla presenza di alcuni elementi caratterizzanti il modello di sviluppo territoriale del Paese:

- il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza

della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività;

- le città sono il luogo collettivo principale della diversificazione dei percorsi di interesse comunitario in cui spesso gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio;
- il sistema produttivo si concentra sempre su segmenti di attività che trovano nelle città un momento di produzione e di indirizzo strategico dell'attività economica.

Di fronte a tali fabbisogni e sfide, la legge di riforma costituzionale e amministrativa che prevede la costituzione delle Città metropolitane e, più in generale, la modifica delle Province, assegna un ruolo sempre più importante ai Comuni e alle loro Unioni nel governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali. Tuttavia, secondo l'AdP, i vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente. In tale contesto, peraltro, l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori alimenta il rischio di usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani e del suolo. La politica di coesione comunitaria non può certo costituire l'unico contesto di policy che interviene su questi temi, ma, in linea con gli strumenti ordinari dedicati e capitalizzando sulle sue proprie caratteristiche di metodo partenariale, intende certamente contribuire a conseguire importanti risultati, quali:

- il rafforzamento il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi;
- la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- la concretezza attuativa delle innovazioni tematiche previste dai Regolamenti per i Fondi Strutturali Europei (es. inclusione sociale);
- una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie;
- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle città metropolitane e della riforma del livello locale dell'Amministrazione;
- la garanzia del coinvolgimento dei cittadini, della società civile e dei

- diversi livelli di governo competenti nella definizione e implementazione degli investimenti;
- la limitazione dell'occupazione di suolo, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione dei terreni. A tal fine, si ricorda come - sebbene in modo diverso in ciascuna Regione - attraverso gli strumenti di pianificazione ordinaria territoriale e urbana, si debba promuovere la necessità di costituire "piani a crescita zero", proprio nell'intendimento qui enunciato atto a riqualificare aree ed edifici dismessi o sottoutilizzati.

Le sollecitazioni dell'Unione Europea sostengono lo sviluppo urbano sostenibile prevedendo azioni integrate che sappiano far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, in linea con le disposizioni specifiche dei Regolamenti europei (ex. Art. 7 del Regolamento CE 1301/2013). A queste indicazioni, l'Italia intende rispondere con una strategia specifica per le città e per il patrimonio che esse rappresentano, facendo tesoro della esperienza accumulata negli ultimi due cicli di programmazione che ha visto risultati positivi e alcuni insuccessi.

Su queste basi sono stati individuati, secondo l'AdP, i cardini della strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020, che si articola in tre driver di sviluppo – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un quarto driver che potrà essere definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

Di seguito i tre driver tematici comuni dell'Agenda urbana, che tengono conto delle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali cui le azioni per lo sviluppo urbano sostenibile intendono far fronte ai sensi dell'art. 7 del Regolamento UE 1301/2013, già proposti nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" di avvio del confronto partenariale e discussi e approfonditi in varie sedi con amministrazioni regionali, comunali e con i partner socioeconomici.

*a)* Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. Tenendo conto delle sfide economiche, ambientali e climatiche delle città, verranno sostenuti l'avvio (o la prosecuzione o il completamento) dei piani di investimento per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane con ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e più in generale sugli utilizzatori della città.

Gli ambiti di servizio riguarderanno una selezione circoscritta e individuata ex ante delle attribuzioni funzionali assegnate dalla legge a Comuni e Città metropolitane, con priorità per:

- azioni di mobilità e logistica sostenibile, temi per i quali è prevalso l'approccio per grandi opere o il finanziamento occasionale di iniziative con logiche sperimentali, mentre è necessaria e matura l'adozione di soluzioni strutturali sulla frontiera tra regolazione degli usi e gestione di servizi innovativi. A tal fine, la vigenza di un piano urbano di mobilità sarà condizione necessaria affinché i comuni possano accedere alle risorse comunitarie per realizzare interventi di mobilità e logistica sostenibile nel quadro di un approccio integrato, nel quale gli interventi del FESR saranno accompagnati da adeguate misure complementari mirate alla dissuasione dell'uso dei mezzi inquinanti privati e, laddove necessario, all'agevolazione all'uso di mezzi collettivi e a basso impatto ambientale (per questi interventi, valgono interamente il quadro generale, le indicazioni programmatiche ed attuative fornite nella sezione 1.3 dedicata all'Obiettivo Tematico 4, nella sottosezione relativa alla mobilità in ambito urbano);
- azioni di risparmio energetico e fonti rinnovabili, con priorità al risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione, per abbattere i costi di gestione e le emissioni collegati alle attività delle Amministrazioni comunali.

In coerenza con i piani nazionali e regionali di settore, gli interventi promuoveranno:

- il miglioramento della gestione dei servizi collettivi erogati, facendo leva sulla dimensione tecnologica ed organizzativa con il ricorso agli strumenti propri del paradigma "smart cities" insieme ad azioni di capacitazione istituzionale; laddove si intende per smart cities città in grado di realizzare infrastrutture di rete (acqua, elettricità, telecomunicazioni, gas, trasporti, servizi di emergenza, edificato, attrezzature pubbliche, ecc.), sostenibili e sviluppate nel rispetto dell'ambiente, in grado di migliorare la qualità di vita dei cittadini, attraverso una maggiore accessibilità ed efficienza dei servizi urbani e della loro gestione su più scale territoriali in maniera integrata;
- il loro rafforzamento attraverso interventi in piccole infrastrutture e start-up di nuovi servizi. Questo secondo tipo di progettazione, più complessa e onerosa, è indirizzata prioritariamente alle Regioni meno sviluppate, ma anche più in generale laddove il progetto intenda coprire un deficit di servizio e quindi raggiungere un'utenza in precedenza non considerata.

b) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 finanzia interventi di inclusione sociale in ambito urbano rafforzando le filiere delle politiche ordinarie ed intervenendo attraverso il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale.

Tenendo conto delle sfide demografiche e sociali, sono previsti due ambiti di intervento prioritari (da integrarsi e non sovrapporsi con altre azioni previste):

- sostegno alle politiche sociali, attraverso il rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti, con particolare riferimento ai servizi per infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle Regioni meno sviluppate;
- contrasto alla povertà e al disagio, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, anche mediante interventi di incentivazione o sostegno sociale per persone e famiglie con gravi fragilità socioeconomiche (così come definite, in base a criteri di grave disagio economico e esclusione sociale, nella sezione 1.3 dedicata all'Obiettivo Tematico 98), il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per target di popolazione emarginata, attraverso la realizzazione di infrastrutture a destinazione socio-culturali (privilegiando la riattrezzatura di spazi esistenti) e, soprattutto, azioni immateriali per la partecipazione all'istruzione, la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione della legalità e la sicurezza degli spazi pubblici.

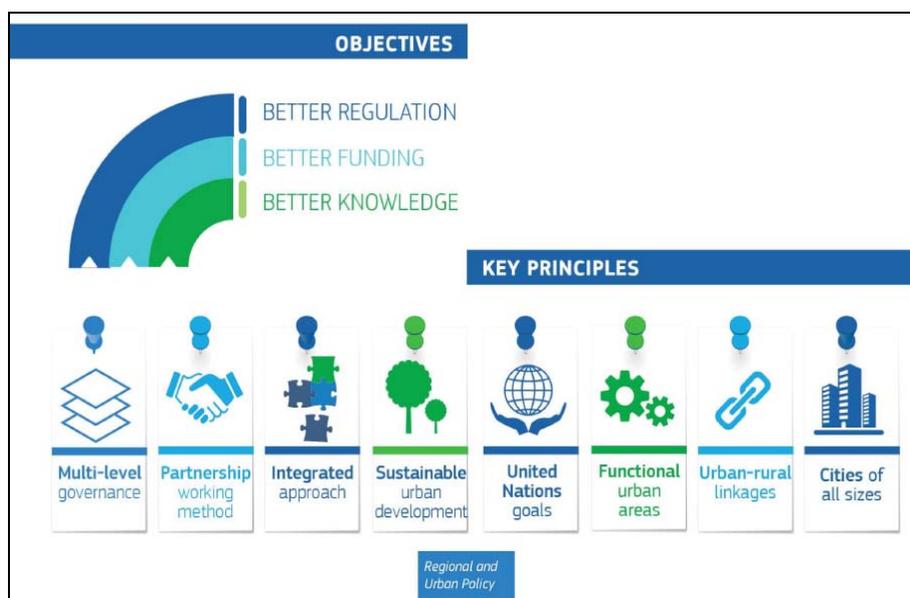
Le strategie di intervento e gli indicatori di risultato potranno essere declinate secondo due approcci:

- target territoriali a scala sub-comunale, in aree caratterizzate da elevata concentrazione di marginalità e illegalità diffusa (in primis nelle Città metropolitane e nei centri di grandi dimensioni), con parametri e attività di coinvolgimento partenariale coerenti con l'estensione territoriale dei fenomeni di disagio affrontati;
- target di popolazione in situazione di grave esclusione (es. rom, persone senza dimora, anziani, in condizioni di forte disagio socio economico, ecc.), con indicatori che siano in grado di misurare i miglioramenti dello standard di servizi e della qualità di vita di quel target specifico di popolazione.

In entrambi i casi, la programmazione porrà limiti parametrici alle spese per la struttura fisica degli spazi, lasciando priorità al contenuto vero e pro-

prio dell'intervento di cura, incentivazione e sostegno. Inoltre, particolare attenzione dovrà essere data alla sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo dei servizi realizzati, garantendo adeguate analisi di fattibilità ex ante, l'individuazione di risorse per lo start-up e l'avvio immediato delle procedure di selezione degli eventuali soggetti gestori, anche contestuale alla progettazione così da incorporare l'effettivo fabbisogno del gestore. A tal fine, potrà essere prevista l'adozione di strumenti di sviluppo locale partecipativo (CLLD) da attivare alla scala territoriale interessata dall'intervento. Ripetiamo che nulla però ci risulta ad oggi di concreto nella progettazione delle azioni PON ad oggi né da parte dell'ADG né da parte delle Autorità Urbane.

c) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.



Fonte: Patto di Amsterdam, 30 maggio 2016, I principi del programma urbano dell'Unione europea

Tenendo conto delle sfide socio-economiche, nel rispetto ambientale per la sostenibilità delle scelte, la programmazione sosterrà interventi volti a far crescere e attrarre l'insediamento di segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana, con priorità per:

- servizi avanzati per le imprese industriali, agricole ed ittiche, da individuare in stretto raccordo con le Strategie regionali di smart specia-

- lization per favorire filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani;
- imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore) capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel welfare inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività e sensibilità ambientale, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati.

L'individuazione delle aree tematiche specifiche e delle azioni da mettere in campo sarà oggetto di un processo di analisi di fattibilità e sviluppo progettuale che vedrà la condivisione delle metodologie su base nazionale per l'identificazione delle concrete potenzialità e risultati attesi. I progetti e gli interventi dovranno prevedere il coinvolgimento dei presidi stabili di ricerca e innovazione, che saranno incoraggiati a rappresentarsi come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa. In linea con l'articolo 7 del Regolamento FESR e con la Sezione 1.5.3 "Sviluppo sostenibile" (con riferimento all'art. 8 del Regolamento generale), le Autorità di Gestione e le autorità urbane dovranno integrare la sostenibilità ambientale nell'elaborare le azioni urbane.

Le priorità dell'Agenda urbana, secondo l'AdP, sono dunque riconducibili ad un sottoinsieme degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione 2014-2020 e contribuiscono direttamente al raggiungimento dei risultati attesi più generali definiti nel confronto partenariale. Affinché possa essere valutato il carattere "integrato" delle operazioni proposte, i risultati saranno misurati non solo attraverso indicatori comuni, ma saranno integrati da indicatori di output e di attuazione specifici associati alle azioni previste a livello di Programma. La matrice, sintetica e non esclusiva, degli ambiti potenziali di lavoro è riconducibile prioritariamente al seguente schema.

- Obiettivo Tematico 2 in tema di Agenda digitale (Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili; Potenziamiento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete); e Obiettivo Tematico 4 in tema di Energia sostenibile e qualità della vita (Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziale e non residenziali; Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane).
- Obiettivo Tematico 9 in tema di Inclusione sociale e lotta alla povertà (Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità; Au-

mento dei servizi di cura e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari; Riduzione del numero di persone in condizioni di disagio abitativo e Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti).

- Obiettivo Tematico 3 in tema di Competitività dei sistemi produttivi (Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale e Nascita di nuove imprese nelle filiere che hanno bisogno delle economie di contesto urbano).

Come anticipato, la strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione e che potrà fare riferimento, ad esempio, ai seguenti obiettivi:

- Obiettivo Tematico 5 in tema di Clima e rischi ambientali (Ridurre il rischio idrogeologico e di erosione costiera; Ridurre il rischio incendi e il rischio sismico).
- Obiettivo Tematico 6 in tema di Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali<sup>5</sup> (Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani; Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili; Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio naturale e culturale, materiale e immateriale e Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche).

Con riferimento ai tre driver e con l'obiettivo di concentrare lo sforzo della policy negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese, l'Agenda urbana si declina secondo due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti:

- le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia; Reggio Calabria) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari; Catania, Messina, Palermo). Per la costruzione ed attuazione dell'Agenda urbana, con riferimento alle città metropolitane è previsto dall'AdP anche un Programma dedicato in

---

<sup>5</sup> Sul tema della valorizzazione della cultura con le risorse comunitarie si vedano gli atti della conferenza *Partnership pubblico privato applicato ai beni culturali: aspetti metodologici e procedurali*, tenutasi a Palermo il 13 aprile 2011, promossa dal MIBAC, Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT), *Rete per la governance delle politiche culturali* - intervento di Bruno A. - e il testo dello stesso autore, *Beni Culturali e Paesaggistici: dalla Programmazione 2000-2006 a quella 2007-2013*, 2008.

cui gli interlocutori saranno i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati assumeranno pertanto il ruolo di Autorità urbana con funzioni di Organismo intermedio. Allo stesso modo, saranno incoraggiate la costituzione di partnership e progetti di scala inter-comunale che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa. Su queste città si concentrerà l'intervento del Programma Operativo Nazionale (PON) "Città metropolitane" in parallelo ed in modo complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi regionali e dai Programmi Operativi Nazionali che intervengono su Obiettivi Tematici rilevanti per i tre driver. Per l'AdP l'azione del PON "Città metropolitane" non potrà essere meccanicamente intesa come sostitutiva o alternativa all'azione regionale anche nelle città metropolitane;

- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i Programmi Operativi Regionali che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci dei Comuni individuati come città medie e poli urbani regionali, ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana.

Per l'individuazione delle aree territoriali (città) poste come target dell'Agenda urbana all'interno dei Programmi Operativi Regionali, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale, ma applicata nei diversi Programmi secondo le rispettive specificità territoriali, è indispensabile scindere due diversi momenti logici delle attività di programmazione corrispondenti:

- definizione dei criteri per la individuazione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana. Occorre identificare alcuni requisiti oggettivi che consentano di circoscrivere l'ammissibilità potenziale di quei territori che effettivamente presentino problemi e opportunità di natura urbana. Oltre ad un criterio prettamente demografico, sarà possibile identificare alcune funzioni tipicamente urbane di servizio a cittadini e imprese residenti in bacini territoriali di area vasta, sul modello dell'esercizio analitico sperimentato per le aree interne (vedi oltre) ma con riferimento a tipologie di servizio di rango superiore. Assumendo come punto iniziale questo criterio, l'Agenda urbana si pone sulla frontiera nell'affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne. Tali criteri dovranno essere chiaramente indicati all'interno dei Programmi Operativi. Tanto ha fatto anche la Regione

Siciliana nel PO Fesr, per come vedremo tra poco. Anche se va detto che qualche criterio utilizzato e le conseguenti decisioni rimangono poco chiari;

- individuazione delle Autorità Urbane (AU) titolari di progetti dell'Agenda urbana.

Sarà necessario identificare alcuni requisiti in grado di rappresentare l'effettiva capacità dell'Autorità urbana di svolgere le funzioni ad essa delegate ai sensi dei Regolamenti FESR, in particolare riguardo alla selezione e attuazione di interventi, tale da assicurare il pieno rispetto dei tempi e dei profili di qualità anche ai fini della certificazione della spesa. L'Adp prevede che per l'individuazione delle Autorità urbane i Programmi Operativi potranno:

- o prendere in considerazione l'esperienza e performance pregressa nella realizzazione di interventi e spesa effettivamente certificabile, ovvero l'effettiva rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa agli obblighi imposti dal regolamento. Anche qui la Regione Siciliana nel PO Fesr, ha usato criteri poco chiari;
- o ricorrere a procedure di selezione delle AU, in modo da circoscrivere il numero di AU per poi sviluppare congiuntamente un numero limitato di progetti (le "azioni integrate") in poche città con processo di co-progettazione.

In applicazione di quanto previsto dai Regolamenti dei Fondi SIE, per concentrare gli investimenti in aree urbane massimizzandone gli effetti le Regioni, nell'attuare i propri PO, dovranno selezionare un numero limitato e circoscritto di aree urbane motivandone le ragioni e i criteri.

Le Regioni potranno valutare se indicare già nel Programma non solo i criteri di individuazione dei territori target, ma anche le Autorità urbane di riferimento, oppure se limitarsi a descrivere il processo di selezione che applicheranno per la individuazione delle Autorità urbane (metodo e calendario). La Regione Siciliana ha indicato le Autorità Urbane, le loro aggregazioni di città e i criteri (vedi oltre).

In ogni caso, la conclusione della procedura per l'individuazione delle Autorità urbane e delle rispettive strategie di intervento dovrà essere esplicitamente indicata come milestone nel performance framework di ciascun Programma Operativo, per assicurare una rapida conclusione e non incorrere nella lunga durata della fase di gestazione nella programmazione 2007-2013<sup>6</sup> che, in diversi casi, ha causato ritardi all'avvio dei progetti nelle cit-

---

<sup>6</sup> Sulla programmazione 2007-2013 e connesse criticità cfr., Bruno A., *La programmazione 2014-2020 in Sicilia, manuale di sopravvivenza civica*, p. 160, 2016; *Il piano per il*

tà, risultati in alcuni casi fatali precludendo il raggiungimento degli obiettivi nelle priorità urbane dei POR.

## 6.6. Le scelte nella progettazione condivisa

Secondo l'AdP, l'Autorità urbana<sup>7</sup> svolgerà i compiti relativi alla selezione delle operazioni, all'interno di un percorso condiviso ex ante con l'Amministrazione titolare del Programma e in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di "co-progettazione". Questo è il significato che si intende dare al Regolamento FESR, che assegna all'Autorità urbana la responsabilità circa i "compiti relativi almeno alla selezione degli interventi" (art 7.2 bis) e, contestualmente, specifica che l'Autorità di Gestione "può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione" (art. 7.2 ter).

La traduzione operativa di tale rapporto, nel rispetto delle prassi di programmazione già sperimentate dalle singole Regioni, dovrà:

- attribuire un'ampia autonomia alle Autorità urbane (AU) nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesti dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti;
- garantire i risultati attesi dagli interventi e la loro coerenza con gli obiettivi di policy identificati nei Programmi Operativi, attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi;
- assicurare certezza sui tempi della fase di selezione degli interventi. L'Autorità di Gestione (AdG) manterrà un ruolo proattivo di impulso e accompagnamento a sostegno dell'AU, a tutela degli obiettivi di spesa del Programma, mettendo eventualmente in campo condizionalità e schemi premiali oltre a modalità di intervento sostitutivo – da chiarire ex ante nel Programma – da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione;

---

*Sud*, p. 200, 2010; *Le risorse Por e Fas destinate alla Sicilia, 2009*; *Secondo Rapporto sul Piano per il Sud*, p. 256, 2011.

<sup>7</sup> L'aumentare del numero degli attori infatti assume una rilevanza notevole soprattutto se analizzato in una prospettiva di governance urbana poiché è vero che la costruzione di *networks* a livello locale è divenuta certamente un indicatore di innovazione. Ma per evitare che la partecipazione sociale e la cascata di idee siano sterili e per promuovere un percorso di crescita del territorio, pensiamo che la responsabilità politica delle scelte debba essere mantenuta dal *policy maker*; vedi, Cortese C., *Il rafforzamento della politica locale: strumenti di governo del territorio e partecipazione attiva*, p. 11. <https://web.uniroma1.it/disse/sites/default/files/SemPerCortese.pdf>.

- sostenere la qualità della progettazione e della spesa, per garantire la performance in fase attuativa. A tal proposito, è auspicabile che nel processo di selezione l’Autorità di Gestione eserciti un ruolo di coordinamento rispetto all’identificazione e validazione dei criteri adottati dalle AU per la selezione delle operazioni, oltre a strutturare sin dall’inizio azioni di supporto e condizionalità per le AU che garantiscano la qualità della progettazione e, di conseguenza, la possibilità di certificare tempestivamente la spesa evitando ricorsi giudiziari sulle gare, varianti in corso d’opera o sospensioni dei lavori. Specifica attenzione sarà dedicata ad affiancare le AU su particolari tipologie e tematiche progettuali (tra cui, ad esempio, le azioni immateriali) e a sostenere la realizzazione di studi di fattibilità per gli investimenti (con particolare attenzione alla sostenibilità gestionale ed economico-finanziaria di strutture erogatrici di servizi), anche per mezzo di risorse e strumenti ad hoc (ad es. fondi di progettazione, già in via di sperimentazione in alcune regioni);
- favorire la messa a sistema, capitalizzazione e divulgazione delle conoscenze. Le Autorità di Gestione attiveranno iniziative di coordinamento, scambio e apprendimento per i decisori politici, gli operatori e gli altri organismi coinvolti nell’Agenda urbana nazionale ed europea, per allineare le strategie e gli strumenti di intervento all’interno dei Programmi nazionali e regionali. A tale fine, saranno individuate le modalità più appropriate affinché suddette attività siano sviluppate in partnership con Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), anche attraverso l’affidamento di specifiche deleghe gestionali alle strutture tecniche di supporto (in particolare, la Fondazione IFEL – Istituto per la Finanza e l’Economia Locale) dell’Associazione, previa attenta valutazione dei requisiti funzionali e organizzativi e la verifica del possesso di adeguata capacità amministrativa.

Nel caso specifico del Programma Operativo Nazionale “Città metropolitane”, le Regioni sono coinvolte direttamente dall’Amministrazione titolare del Programma nel processo di co-progettazione attraverso incontri trilaterali per discutere il merito delle proposte progettuali promosse dalle Autorità Urbane.

## **6.7. Ruolo delle Autorità Urbane**

Fatto salvo il riconoscimento del ruolo dell’Autorità urbana nella fase di selezione degli interventi, è prerogativa di ciascuna Autorità di Gestione regionale definire la gamma di responsabilità da delegare alle AU anche at-

traverso l'identificazione di organismi intermedi.

Secondo l'AdP, sarà compito dell'Autorità di Gestione, in ragione di attente valutazioni circa la capacità amministrativa ed audit di sistema effettuati ex ante, stabilire – anche con declinazione specifica caso per caso – l'opportunità o meno del trasferimento all'AU delle funzioni connesse ai controlli di 1° livello e alla certificazione, in modo da assicurare che gli organismi intermedi operino in Amministrazioni realmente capaci di affrontare il significativo carico amministrativo, di rispettare i principi di terzietà proprie delle attività di controllo, e di conseguire celermente l'accreditamento previsto dall'IGRUE per tali soggetti.

A valle della selezione degli interventi, inoltre, le Autorità di Gestione potranno adottare all'avanzamento procedurale, o l'obbligo di alimentare i sistemi di monitoraggio come condizione per la liquidazione della spesa rendicontata.

In ogni caso dovrà essere prevista, secondo le modalità più adatte, l'attivazione di misure di assistenza tecnica a favore delle Autorità urbane.

## **6.8. Le azioni integrate per lo sviluppo urbano**

L'art. 7.1 del Regolamento FESR stabilisce che “il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane”.

Per garantire il coordinamento e l'integrazione territoriale degli interventi, la strategia di sviluppo urbano perseguita nell'Agenda urbana individua nell'Azione integrata il suo strumento attuativo. Ciò ponendo l'accento sull'integrazione intesa in termini funzionali e di filiera, ovvero tra vari interventi – materiali e immateriali – per perseguire un singolo obiettivo di cambiamento/miglioramento riferibile ad un singolo risultato atteso che si realizza concretamente in uno/a o più servizi/iniziativa rivolti ad una specifica tipologia di utenza/gruppo target.

La strategia integrata di sviluppo urbano di ciascuna città sarà articolata in diverse Azioni integrate, tra loro coordinate e sinergiche, ciascuna delle quali sarà coerente con uno dei driver tematici dell'Agenda urbana e assicurerà la massa critica degli investimenti e il conseguimento dei risultati attesi avvenga entro il periodo di programmazione.

Allo stesso tempo, la ricca esperienza italiana in materia suggerisce numerose buone pratiche e alcune cautele, rispetto alle quali nel ciclo 2014-2020 si propongono alcune innovazioni di metodo che interpretano il concetto di “azione integrata” per guidare la progettazione delle AU:

- aderire alla strategia comune dell'Agenda urbana. Le amministrazioni coinvolte nella programmazione definiscono insieme, già nell'Accordo di Partenariato, un set significativo e circoscritto di Obiettivi Tematici e Risultati attesi nell'ambito di una strategia comune da sostenere con l'apposita dotazione finanziaria destinata all'Agenda urbana. Ai tre driver tematici prima richiamati (e già individuati nel documento "Metodi e obiettivi"), a completamento della strategia comune, le Regioni potranno aggiungere una ulteriore priorità secondo specifici fabbisogni che riportino ad altri Obiettivi Tematici. Le AU aderiscono alla strategia comune e identificano autonomamente le operazioni necessarie al loro conseguimento, utilizzando e valorizzando gli strumenti esistenti/vigenti di pianificazione settoriale, di programmazione di investimenti, e di strategia locale;
- identificare poche azioni integrate tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi. Secondo l'AdP, le AU sono invitate – nell'ambito della proposta strategica per l'agenda urbana – a selezionare specifici ambiti di intervento e risultati attesi che si confanno alla interpretazione delle potenzialità/dei problemi della propria città. Su questi propongono le azioni integrate, anche indirizzate su specifici quartieri o aree sub-comunali, assicurando la concentrazione degli investimenti in un numero circoscritto di Azioni integrate che garantiscano un impatto sostanziale e misurabile in termini di risposta a fabbisogni chiaramente individuati. Ciò dovrebbe evitare un processo in cui le AU propongano generali programmi di investimento che, senza una vera e comune "narrativa", riguardino numerosi settori con interventi disgiunti tra loro e a limitato impatto;
- perseguire l'attuazione e il rafforzamento delle politiche ordinarie, nell'ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti. Secondo l'AdP, per assicurare coerenza con la pianificazione regionale di settore e ridurre i tempi necessari alla concertazione locale, senza attendere la formazione ex novo del consenso e i conseguenti accordi multi-livello, le AU daranno priorità ad azioni che attuino e/o rafforzino porzioni significative in termini di risultato – anche se circoscritte e puntualmente individuate, ed in linea con la strategia comune dell'Agenda urbana – di piani e programmi di settore ordinari già esistenti, validati ed adottati dai livelli amministrativi coinvolti (ad es., per il primo driver, interventi dei Piani urbani della mobilità ex L.340/2000, o anche strumenti non normati come strategie per la smart city in diverse città; per il secondo driver, interventi che attuino o aumentino servizi e bacini di utenza dei Piani di zona sociali ex L. 328/2000). Di conseguenza, le strategie integrate di svi-

- luppo urbano e, al loro interno, ciascuna delle Azioni integrate delle città dovranno reggersi sulla pianificazione e gli strumenti attuativi ordinari esistenti, promuovendo – al loro interno – innovazioni significative in termini di coordinamento, accelerazione attuativa e reciproca valorizzazione tra le iniziative in essi previste e tra i singoli settori amministrativi e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti;
- prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l'integrazione logica, funzionale e di governo amministrativo tra le azioni proposte, riducendo e semplificando il più possibile i passaggi di programmazione. Per rendere effettivamente operativi gli investimenti, le AU ne assicureranno l'integrazione verso il risultato di riferimento, anche attraverso il coordinamento degli interventi da realizzare sotto la responsabilità di settori amministrativi e fonti finanziarie differenti. In tal modo ci si assicura che sia ben progettato il sostegno dell'intero ciclo di vita di un intervento, fino ad assicurare l'attivazione dei servizi e la fruibilità delle opere;
  - garantire la trasparenza delle scelte di investimento attraverso momenti di confronto pubblico con la cittadinanza, la società civile e gli altri livelli di governo competenti. Nell'identificare le Azioni integrate le AU garantiscono la trasparenza delle scelte fatte esprimendo motivazioni circostanziate in relazione ai risultati attesi e al raccordo con gli strumenti di pianificazione ordinaria e straordinaria esistenti (che in Italia ricordiamo essere essi stessi oggetti a confronto pubblico ed istituzionale). Inoltre, per definire compiutamente l'impostazione progettuale di interventi di particolare complessità e rilievo strategico, al fine di rafforzarne l'efficacia, le AU assicurano il coinvolgimento della cittadinanza, della società civile e degli altri livelli di governo competenti (ad esempio mediante workshop di progettazione o tavoli partenariali locali), secondo modalità consone rispetto alla specificità del settore interessato;
  - assicurare l'integrazione degli aspetti ambientali nella programmazione per lo sviluppo urbano sostenibile. Essendo parte di Programmi Operativi sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica ai sensi del punto 1.5.3 "Sviluppo sostenibile" dell'Accordo di Partenariato, le strategie di intervento nazionali e regionali che riguardano l'Agenda urbana saranno oggetto di approfondimenti volti ad assicurare la compatibilità e l'integrazione ambientale, anche in relazione all'adattamento climatico, sia nell'ambito della consultazione sui rapporti ambientali VAS che attraverso le misure di monitoraggio ambientale conseguenti.

Secondo l'AdP, le Regioni e l'Autorità di Gestione del PON "Città Metropolitane" potranno avvalersi di strumenti di ingegneria finanziaria, effettuando le attività diagnostiche e di valutazione ex ante, richiesti dall'art. 37.2 del Regolamento CE n. 1303/2013, per l'identificazione delle specifiche tipologie e dotazioni finanziarie adeguate con l'obiettivo di perseguire strumenti più efficaci (per i settori di investimento interessati, ad es. in ambito di risparmio energetico) ed efficienti (in relazione alla tempistica attuativa) valorizzando le lezioni da recenti esperienze sostenute con fondi nazionali e/o comunitari nell'intendimento di voler ricercare una maggiore efficacia temporale, diagnostica e una più adeguata appropriatezza degli strumenti. L'identificazione delle tipologie progettuali e delle dotazioni finanziarie per ciascun strumento –con elementi di cautela e adeguati caveat rispetto alle passate esperienze- dovranno essere sostenute dagli esiti della valutazione ex ante. Inoltre sarà necessario che i meccanismi di gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria in campo urbano salvaguardino le prerogative delle Autorità urbane in materia di selezione di azioni integrate ed interventi ai sensi dell'art. 7 comma 1 del Regolamento CE 1301/2013.

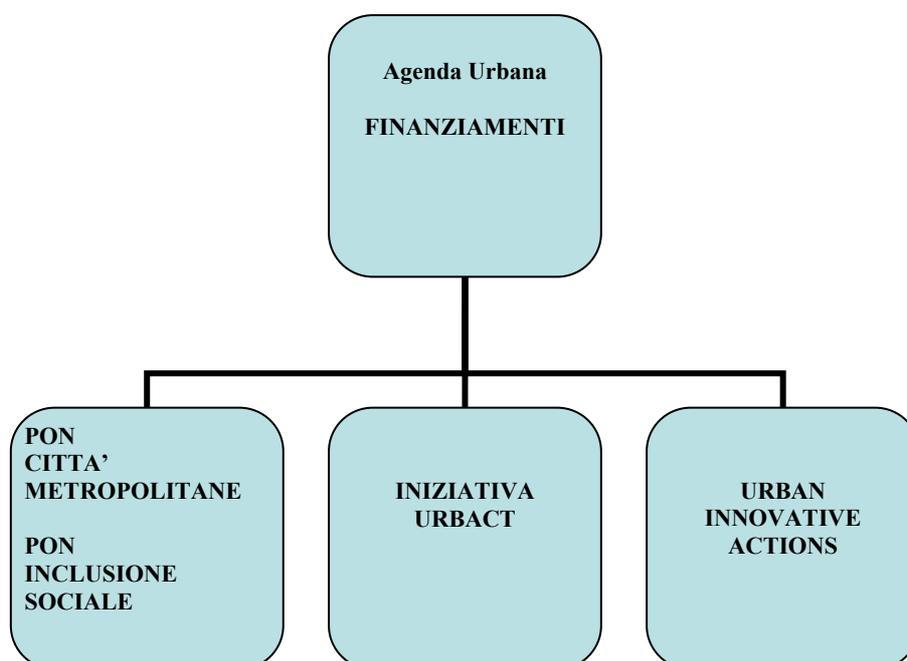
## **6.9. La policy dello sviluppo urbano**

Il Programma Operativo Nazionale dedicato alle "Città metropolitane", secondo l'AdP, risponde a molteplici esigenze e a sollecitazioni dei percorsi di policy europea e nazionale:

- la centralità delle Città nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – che richiede un'attenzione ampia nella costruzione della programmazione;
- la concentrazione nelle grandi aree urbane di questioni urgenti di sviluppo e coesione. Il modello del "vivere urbano" è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività, anche perché gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio;
- il disegno di riforma costituzionale e amministrativa per l'istituzione delle Città metropolitane che, in una fase storica caratterizzata da forti vincoli di finanza pubblica e riduzione dei trasferimenti, assegna un ruolo sempre più importante ai Sindaci dei grandi Comuni nel go-

- verno di problemi e territori più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali;
- l'esigenza di rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento e del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, per conseguire risultati condivisi attraverso la sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie per la gestione dei servizi collettivi.

Agenda Urbana Europea<sup>8</sup>, "Patto di Amsterdam"



Fonte: propria elaborazione

---

<sup>8</sup> Patto di Amsterdam, 30 maggio 2016. I dodici principi del programma urbano dell'Unione europea. Durante il meeting informale dei 28 ministri dei Paesi Ue responsabili delle politiche urbane, alla presenza della Commissione europea, è stato approvato il "Patto di Amsterdam" che stabilisce i principi unionali del programma urbano. Il piano si articola su 12 partenariati per affrontare le 12 sfide urbane che metteranno nelle condizioni le "città, gli Stati membri, le istituzioni dell'Ue, oltre che gli stakeholders, come le ONG o i partner commerciali, di collaborare su una base di eguaglianza all'elaborazione delle soluzioni comuni per migliorare la vita nelle aree urbane".

Come si evidenzia nella sezione strategica introduttiva dell'Accordo di Partenariato, e come emerso e confermato durante le riunioni partenariali tenutesi con i rappresentanti istituzionali e politici (i.e. incontri con i Sindaci e con i loro referenti, anche in sede ANCI), i grandi Comuni capoluogo delle Città metropolitane stanno affrontando sfide comuni nel campo della necessità di ottimizzazione dei servizi ai cittadini, della marginalità sociale (nuove povertà), della congestione e del disagio abitativo.

Ad esempio, in tutte le maggiori città si registrano fenomeni di perdita della popolazione meno abbiente (fenomeno cd. delle *shrinking cities* che ESPON ha registrato per tutte le aree metropolitane europee) che si trasferisce nelle aree sempre più periferiche ed in un numero sempre crescente di necessari spostamenti quotidiani. Il problema della congestione da traffico è reso più acuto da un'assenza di adeguata, integrata ed interoperabile offerta di mobilità alternativa al mezzo privato. Analogamente, è in tutte queste città che si concentrano fenomeni di isolamento e di marginalità, in particolare nei loro quartieri dormitorio di edilizia pubblica caratterizzati da fenomeni di ghettizzazione e stigmatizzazione. A questo si aggiungono problemi di marginalità estrema: una recente ricerca condotta da ISTAT per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha evidenziato come il fenomeno dei "senza fissa dimora" è concentrato esclusivamente nelle grandi città, con picchi maggiori a Milano, Roma e Palermo – realtà del Nord, del Centro e del Sud del Paese dunque accomunate dalle stesse problematiche.

Di fronte a tali sfide, il Programma Operativo nazionale "Città metropolitane", adottando una logica sperimentale sia nella costruzione del Programma stesso che nel governo della sua attuazione, interviene (in modo complementare ai Programmi Operativi Regionali) per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che compongono una strategia nazionale unificante per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane.

In questa ottica, il Programma si focalizza esclusivamente sui primi due driver previsti per l'Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-2020, non intervenendo quindi nei campi di azione dell'OT3 "Competitività delle imprese", dell'OT5 "Clima e rischi ambientali" e dell'OT6 "Tutela dell'ambiente", che saranno oggetto dell'Agenda urbana dei Programmi Operativi Regionali. Inoltre, secondo l'impostazione condivisa con le Regioni, il Programma nazionale non concorre direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di mera riqualificazione urbana. Sono anche esclusi dagli obiettivi del PON interventi attinenti all'estensione della banda ultra-larga e delle smartgrid, che troveranno nei Programmi regionali o in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria.

Senza voler esaurire le esigenze di intervento, il Programma si concentra su alcuni tra i risultati attesi previsti dall'Obiettivo Tematico 2 "Agenda

digitale”, dall’Obiettivo Tematico 4 “Transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” e dell’Obiettivo Tematico 9 “Inclusione sociale”, sulla base di scelte già effettuate nel corso del processo partenariale con i Sindaci, le Regioni e le altre Amministrazioni centrali.

In altri termini, il PON “Città metropolitane” intende concentrarsi sull’applicazione del paradigma della smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. L’applicazione di soluzioni “intelligenti” per migliori servizi urbani intesa non solo in senso tecnologico, costituisce, infatti, un ambito unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare e, insieme, caratterizzante la responsabilità primaria di governo urbano. Inoltre, ferma restando l’esigenza di focalizzazione comune, il Programma intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle Città favorendo interventi nella manutenzione dell’infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere social innovation per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Infine, secondo l’AdP, verranno incoraggiati la costituzione di partnership e progetti di scala inter-comunale che sperimentino l’avvio di servizi comuni nelle more dell’attuazione della riforma amministrativa (legge 56/2014), garantendo nel breve periodo alcune ricadute e benefici diretti anche per cittadini e territori localizzati al di là dei confini amministrativi del Comune capoluogo. I processi di attivazione dei partenariati di progetto tra i Comuni contigui saranno regolati dagli strumenti messi a disposizione dalla normativa italiana, in particolare Accordi di Programma e Convenzioni di scopo. I temi progettuali privilegiati per una sperimentazione operativa di scala inter-comunale sono le azioni immateriali afferenti alla mobilità sostenibile e all’agenda digitale.

In coerenza con quanto stabilito dai Regolamenti ed incorporato nella declinazione strategica dell’Agenda urbana, il Programma attribuisce ampia autonomia all’Autorità urbana (l’ufficio designato del Comune capoluogo) nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi anche in risposta alla richiesta dei Regolamenti della CE. Con questo si segnala senza ambiguità che – tenuto conto del fatto che le città metropolitane sono entità amministrative in fase di costituzione – il PON “Città metropolitane” non si prefigge l’obiettivo di anticipare assetti istituzionali ed amministrativi che si assesteranno nei prossimi anni. È dunque il Comune capoluogo, individuato come Autorità urbana dal Programma ai sensi dell’art. 7.4 del Regolamento 1301/2013, che definirà eventuali iniziative ed interventi di area vasta.

Per garantire la coerenza tra gli interventi urbani con finalità comuni che vengono finanziati nell'ambito del Programma nazionale e quelli dei Programmi regionali sono stati avviati Tavoli trilaterali (fra il DPS e le AdG del Programma Operativo e rispettivo Comune Capoluogo) di natura permanente dove sono state stabilite specifiche forme di coordinamento che hanno già determinato una metodologia di lavoro volta a garantire la demarcazione tra gli interventi urbani finanziati nell'ambito dei diversi Programmi.

Secondo l'AdP, il percorso di co-progettazione coinvolge dunque anche le Amministrazioni regionali al fine di renderle partecipi delle scelte progettuali e di complementare l'azione del Programma nazionale con altri interventi: la demarcazione sarà quindi operata su ambito geografico, tematico e/o settoriale. Tale percorso, avviato anche con tutte le città interessate nei primi mesi del 2014, porterà all'identificazione, in ogni Comune capoluogo, di un numero limitato e motivato di Azioni integrate.



Fonte: Agenda Urbana europea "Patto di Amsterdam", 30 maggio 2016. Le dodici priorità del programma

L'Autorità di Gestione del Programma, in considerazione della particolare architettura pluri-fondo del Programma e rivolto a Comuni ubicati nelle tre diverse categorie di regione, assumerà tutte le misure necessarie ad assicurare una corretta ed efficiente gestione finanziaria e procedurale con adeguate piste di controllo su ammissibilità e tipologie di spesa nelle tre diverse categorie di regioni, nonché avvio di assistenza e coordinamento tra le città per armonizzare l'interpretazione della normativa e le prassi amministrative degli Organismi Intermedi e dei loro beneficiari.

Le Autorità urbane avranno la responsabilità di selezionare gli interventi e di gestirne l'attuazione. Di conseguenza, i Comuni capoluogo titolari di

tale responsabilità saranno chiamati a dotarsi di una struttura organizzativa e di risorse umane e tecniche idonee allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto dei Regolamenti dei fondi strutturali.

La capacità attuativa dei Comuni capoluogo di provincia delle aree metropolitane sarà comunque oggetto di una valutazione propedeutica alla delega delle funzioni attribuibili agli Organismi intermedi. Tale delega potrà variare in seguito agli esiti delle singole valutazioni della capacità amministrativa necessaria a garantire un approccio integrato fra le azioni finanziate/attuare a livello nazionale, regionale e municipale, evitando la moltiplicazione di strutture gestionali all'interno delle singole amministrazioni. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per l'Autorità di Gestione del Programma interesserà, nella misura opportuna, anche le amministrazioni comunali coinvolte nell'attuazione.

#### **6.10. Le priorità dell'agenda urbana**

I temi e le priorità d'intervento dell'Agenda urbana sono declinate nei programmi Operativi Regionali secondo le specificità di ciascuna Regione all'interno della cornice comune stabilita nell'AdP.

Inoltre, le Regioni stabiliscono esplicitamente nei loro programmi le modalità organizzative con cui strutturare gli investimenti dell'Agenda urbana e gli strumenti attuativi, tenendo conto dell'esperienza del passato e dei necessari approfondimenti tecnici rispetto ai modelli previsti dal Regolamento.

Asse dedicato riferito a diversi Obiettivi tematici. Tale opzione appare preferibile per consentire la:

- i) semplificazione e riduzione di numero dei processi amministrativi per la gestione finanziaria e contabile del Programma;
- ii) inclusione nell'asse dedicato allo sviluppo urbano del riferimento anche ad obiettivi tematici-OT non presenti nel Programma;
- iii) facilitazione dell'integrazione tra FESR e FSE per i programmi pluri-fondo.

Nell'adozione di tale opzione, ciascuna Regione sarà chiamata ad individuare e quantificare nell'asse urbano gli OT di riferimento e la corrispondente dotazione finanziaria, elemento che consentirà per ciascun OT presente nel Programma una migliore chiarezza di programmazione tra contributo all'Agenda urbana e agli altri interventi più prettamente settoriali/tematici. Tale opzione consente, inoltre, di misurare l'investimento complessivo per lo sviluppo urbano sostenibile e verificare il raggiungimen-

to/superamento della quota del 5 per cento del FESR e, soprattutto, di garantire al confronto tra Amministrazioni regionali e Autorità urbane maggiore equilibrio, chiarezza, trasparenza e più immediata operatività nel programmare, selezionare e attuare gli interventi.

Investimento Territoriale Integrato (ITI) per ciascuna Agenda urbana. Tale modello, sebbene possa costituire una novità regolamentare in altri Paesi dell'Unione, è già stato sperimentato in Italia (sia nella presente, che nella passata programmazione) con strumenti dedicati alla progettazione integrata che in alcuni PO FESR (es. Sardegna 2000-2006 o Sicilia 2007-2013) hanno impegnato risorse finanziarie da misure o linee di intervento in distinti assi prioritari. Un'architettura che, a fronte di una notevole complessità amministrativa, non ha realmente condotto a corrispondenti innovazioni di facilitazione di processo o di efficacia di risultato. Anche alla luce di questa esperienza si ritiene opportuno indicare questa opzione solo nel caso in cui la declinazione dell'Agenda urbana sia concentrata in poche aree target e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione.

Per entrambi i modelli sarà necessario esplicitare nei Programmi Operativi le assegnazioni di risorse dedicate all'Agenda urbana declinandole per Obiettivo Tematico.

## *7. Aree Interne e Interventi Territoriali Intergrati*

Il perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale volto a rallentare il fenomeno dello spopolamento delle Aree interne è presente nella "Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese", di cui si riportano alcuni stralci dell'accordo di Partenariato Italia 2014-20, parte integrante, del Piano Nazionale di Riforma. A tale obiettivo concorrono i diversi Fondi SIE, secondo un approccio proprio a ciascun Fondo e sulla base dell'analisi dei fabbisogni specifici individuati nell'ambito di ciascun Programma, attraverso un metodo di intervento integrato rivolto al recupero e alla valorizzazione delle potenzialità presenti anche nelle aree marginalizzate e critiche per la tenuta complessiva del territorio nazionale e dei percorsi di sviluppo equilibrato, tendenzialmente sempre meno presidiate e curate da comunità locali attive.

Per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree, si intende agire attraverso progetti di sviluppo locale (area di intervento privilegiata per i Fondi europei), integrati da un intervento nazionale (finanziato con Legge di Stabilità 2014) volto ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità. Tale miglioramento è necessario per garantire opportunità di vita tali da mantenere e attrarre una popolazione di dimensioni adeguate al presidio del territorio.

In questi territori, il miglioramento dell'organizzazione e della fruizione di tali servizi costituisce una preconditione per lo sviluppo, l'occasione per il radicamento di nuove attività economiche, nonché un fattore essenziale per l'effettivo successo dei progetti di sviluppo locale supportati dalle politiche della programmazione dei fondi comunitari. Gli obiettivi per lo sviluppo delle Aree Interne del Paese (cfr. Sezione 1.5.4) saranno perseguiti con due classi di azioni congiunte relative a:

- I. progetti di sviluppo locale;
- II. adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali.

Il complesso dell'intervento pubblico nelle aree interne può essere distinto in tre blocchi, i primi due corrispondenti alle due classi di azioni fi-

nanziare dalla Strategia:

- I. le azioni pubbliche specifiche destinate a “Progetti di sviluppo locale” finanziate prioritariamente dai Programmi regionali 2014-20 cofinanziati dai fondi comunitari (nonché, ogni volta che sia possibile, con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base al quadro strategico esplicitato per le Aree interne nel Programma Nazionale di Riforma e – all’interno di tale inquadramento – alle priorità specifiche individuate nei programmi;
- II. interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse ordinarie e straordinarie (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), per l’adeguamento dell’offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità realizzati sugli stessi territori interessati dai “Progetti di sviluppo locale”;
- III. eventuali ulteriori misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia.

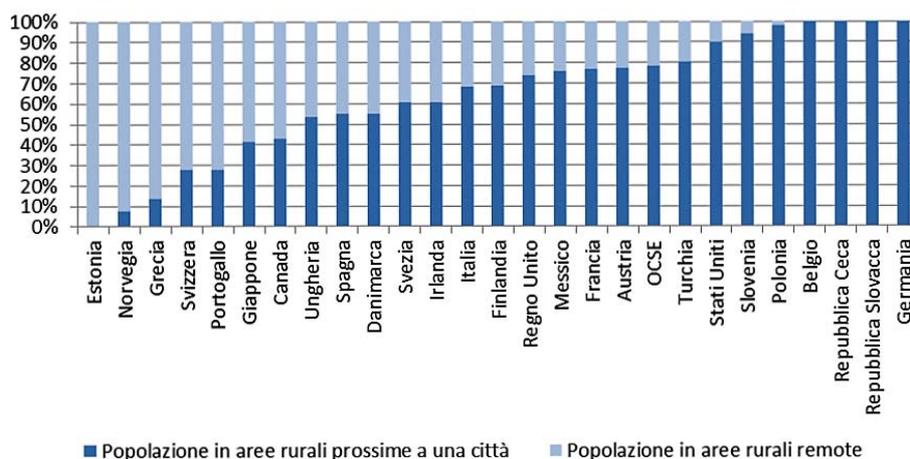
Per perseguire gli obiettivi della strategia, l’intervento avrà carattere di azione collettiva nazionale e vedrà dunque convergere l’azione di tutti i livelli di governo, dei diversi fondi europei disponibili e dell’intervento ordinario di Comuni (in forma associata), Regioni e Stato centrale. Di seguito, dal paragrafo 7.1. al 7.6., si riportano stralci dell’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 in materia di aree interne.

### **7.1. Prima classe di azioni: progetti di sviluppo locale**

Perché la strategia per le Aree Interne, in stretta connessione con la strategia di intervento nelle aree rurali, possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo è necessario partire dai fabbisogni identificati nelle aree di intervento dei programmi dei Fondi SIE e sulla base della loro differenziazione sul territorio. I fabbisogni di intervento saranno individuati nei Programmi sulla base delle specificità di tali aree e a seguito dell’analisi che verrà effettuata secondo una metodologia comune basata su evidenze oggettive di problemi e opportunità, tenendo conto delle tendenze in atto in assenza di interventi.

L’intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne sarà focalizzato dunque su tali “specificità”, su fattori latenti di sviluppo e su temi catalizzatori e di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle con-

sistenti potenzialità di risorse “nascoste e non ancora valorizzate” che esistono in queste aree. Per essere efficace tale intervento terrà in debito conto l’analisi della domanda di mercato per individuare quella in grado di generare i processi di sviluppo desiderati, nell’ambito dei fabbisogni e potenzialità individuati in tali aree nel quadro dei rispettivi Programmi.



Fonte: OCSE, 2012

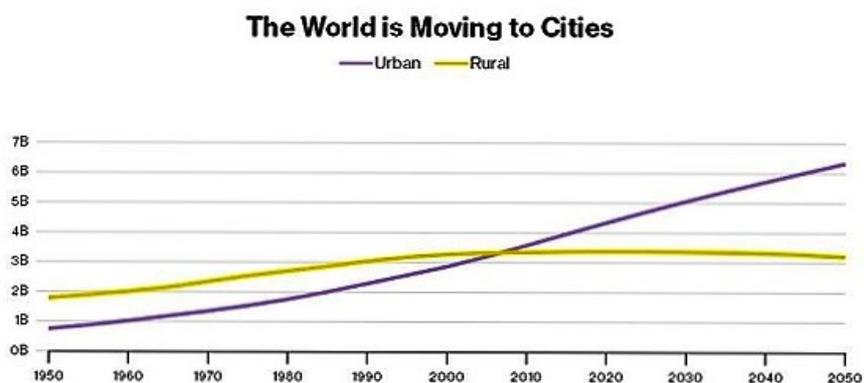
Esistono certamente anche realtà produttive già localizzate in alcune aree interne che, con un certo grado di successo, servono i mercati globali con prodotti industriali non collegati ai saperi locali. Queste realtà, che non costituiscono la norma, sono considerate nella strategia come alleati co-interessati al miglioramento delle condizioni socio-ambientali del territorio e di benessere dei suoi residenti. La politica di supporto alla competitività ed alla capacità adattiva di queste realtà produttive esula dalla missione primaria della strategia per le aree interne, che invece guarda con attenzione a questi presidi, dove presenti, per la forza modernizzatrice che essi rappresentano a livello locale. Le rilevanti presenze industriali operanti in settori competitivi aperti possono contribuire ai progetti di sviluppo delle aree interne attraverso risorse proprie, soprattutto umane a carattere innovativo, nel caso in cui esse decidano di guardare al territorio che le ospita, prendendosi in carico una parte delle responsabilità delle azioni necessarie per il cambiamento di quel territorio.

La strategia di intervento nelle aree interne si concentrerà su temi limitati su cui sarà focalizzato l’intervento di sviluppo locale, in relazione alla missione dei singoli Fondi e alla luce dei fabbisogni e potenzialità di intervento individuati nei singoli programmi. Tenuto conto dell’analisi effettua-

ta, che sarà riportata nei Programmi a giustificazione delle scelte di intervento delle singole Regioni, i temi sui quali focalizzare i progetti di sviluppo locale potranno riguardare, anche se in maniera non esaustiva:

- 1) tutela del territorio e comunità locali;
- 2) valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- 3) sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- 4) risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- 5) saper fare e artigianato.

I temi specifici verranno individuati a loro volta nei Programmi in relazione ai fabbisogni enucleati nella diagnosi delle aree interne e in modo concertato tra i diversi Fondi, con il supporto e l'accompagnamento del Comitato Aree Interne. Tali interventi saranno a valere su tutti i Fondi Comunitari (FESR, FSE e FEASR), ciascuno nel rispetto delle proprie regole in termini di priorità di investimento. Per quanto riguarda gli interventi dei Programmi di sviluppo rurale, le azioni relative alle aree interne si inseriranno nell'ambito degli interventi a favore dello sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, in modo tale da sostenere quelle aree rurali più bisognose di un'azione di riequilibrio territoriale.



Fonte: United Nation Divisione Popolazione. Note: proiezione basata sulle prospettive di urbanizzazione mondiale. Revisione 2014

## 7.2. Seconda classe di azioni: servizi essenziali (con politiche ordinarie)

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere e quindi non è immaginabile alcuna sostenibilità a lungo termine dei progetti promossi, se considerati isola-

tamente dal contesto complessivo dell'organizzazione di vita delle comunità interessate.

Si pone, in primo luogo, una rilevantissima questione di diritto di cittadinanza se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a presidi sanitari capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso, emergenze, punti parto, trasfusioni) e a sistemi di mobilità interna ed esterna adeguati.

In secondo luogo, si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi e si pregiudica ogni effetto duraturo della prima classe di azioni.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo: se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. L'intervento della politica ordinaria, in linea con quanto descritto, sarà parte indispensabile e irrinunciabile della strategia e sarà collegato a ciascuna delle iniziative progettuali e strategiche in favore delle Aree Interne realizzate dalla politica regionale e di sviluppo rurale.

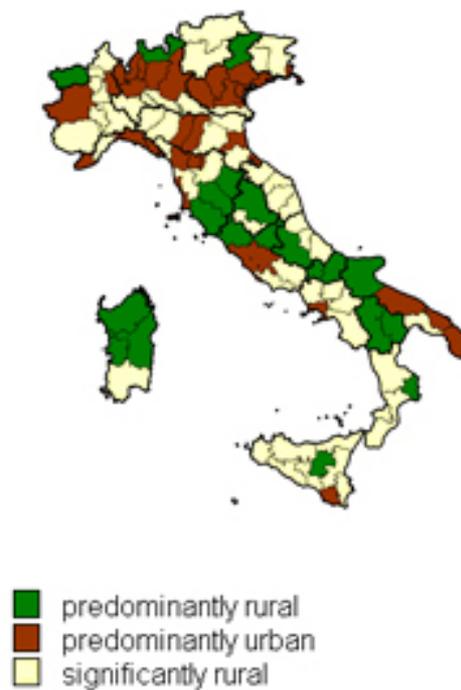
A queste azioni sono stati destinati finanziamenti nazionali ad hoc dalla Legge di stabilità in favore delle Aree Interne (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), finanziamenti che verranno rinnovati sulla base di una valutazione dell'avanzamento della strategia. In aggiunta a questo, potranno anche prevedersi interventi dei fondi comunitari ove ne ricorrano i presupposti per le tipologie di attività comunque previste dall'Accordo di Partenariato e nei limiti di ammissibilità. La finalità di ciascuno di questi interventi rimane quella del sostegno allo sviluppo autonomo, a garanzia di un diritto di cittadinanza effettivamente pieno in termini di qualità della vita e di prospettive di reddito.

L'intervento della politica ordinaria si articolerà quindi in due direzioni:

- a ciascuna filiera dell'offerta dei diversi servizi essenziali sarà garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni per l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità ottenuta in termini di esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini;
- per ogni area in cui si interverrà saranno individuate, sulla base della ricognizione dei fabbisogni e delle criticità, le necessarie soluzioni per un nuovo bilanciamento nell'offerta programmata dei servizi di base e di incentivo per gli operatori a prestare servizio in queste aree (ad esempio la migliore distribuzione possibile dei plessi scolastici e/o l'apertura di una nuova scuola), anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l'offerta dei servizi stessi (come l'utilizzo

della telemedicina e la previsione di diagnostica mobile, per la salute).

Il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all'86 per cento del totale – implica che un'organizzazione in forma associata (formalizzata in varie forme) e/o consorziata dei Comuni è requisito indispensabile per l'organizzazione dei servizi sul territorio. La programmazione comunitaria in materia di aree interne rappresenta un'occasione unica di spinta a coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi. Questa associazione tra Comuni potrà assumere forme e ampiezza diverse a seconda della natura del servizio preso in considerazione. In alcuni casi – come ad esempio quello della mobilità interna – la scala potrà superare l'associazione dei Comuni e arrivare a una dimensione più ampia, come quella della provincia. In ogni caso, l'esistenza di associazioni adeguate o la previsione di nuove associazioni secondo scadenze pre-stabilite e cogenti sono condizioni indispensabili dell'intervento.



*Fonte:* Rete Rurale Nazionale 2014-20. Classificazione delle aree urbane e rurali secondo la metodologia OCSE

### **7.3. L'organizzazione delle azioni nei progetti di sviluppo locale**

L'attuazione operativa della strategia si articolerà in due fondamentali fasi, che in sequenza possiamo elencare nel modo seguente:

- l'individuazione delle aree nelle quali concentrare l'intervento e l'inserimento delle aree nella programmazione dei Fondi SIE;
- la preparazione dei Progetti di area e la realizzazione degli interventi da parte delle Autorità di Gestione dei programmi per quanto riguarda i Fondi SIE, nell'ambito del meccanismo attuativo dell'Accordo di Programma Quadro che coprirà anche gli interventi realizzati con altre fonti finanziarie.

Le aree su cui concentrare gli interventi verranno individuate sulla base di indicatori di natura oggettiva, specifici, pertinenti e coerenti con la missione dei Fondi SIE, nell'ambito dei Programmi a seguito dell'analisi dei fabbisogni e delle tendenze in atto. Tali indicatori saranno esplicitati in tutti i programmi SIE nella parte di analisi del contesto e dei fabbisogni, con l'ausilio di un sistema di indicatori denominato "Diagnosi aree progetto", e nella parte di descrizione delle strategie del Programma. Verrà impiegata una procedura di istruttoria e selezione pubblica effettuata in modo congiunto dalle Regioni, sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi, e dallo Stato, attraverso il Comitato tecnico aree interne. Tale procedura, che sarà resa pubblica, è basata sull'applicazione di un sistema oggettivo e condiviso di indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, raccolti anche attraverso analisi di campo.

Le aree interne da selezionare dovranno avere le seguenti caratteristiche:

- appartenere alla classificazione delle aree interne così come definita dalla mappatura nazionale, con priorità a zone periferiche e ultraperiferiche (ovvero a zone rurali di tipo C e D per gli interventi a carico del FEASR);
- presentare valori di criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali, indicatori che evidenzino come queste aree abbiano attraversato, anche nel periodo più recente, maggiori problematiche rispetto alle altre aree regionali.

Nell'ambito di tali aree i soggetti proponenti selezionati dovranno:

- promuovere (o impegnarsi a promuovere) Unioni o Associazioni di servizi effettive, che comprendano un numero sufficientemente elevato di comuni;
- dimostrare una adeguata capacità nel campo della progettazione dello sviluppo locale e aver costituito forme di partenariato per l'attuazione

di tale progettazione (attraverso la partecipazione di Comuni e enti/istituzioni locali quali Parchi, Comunità montane, GAL, distretti, contratti di fiume ecc.).

Nell'ambito di tali aree le operazioni che si riferiscono ai Fondi SIE saranno selezionate sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi secondo le regole applicabili ai singoli Fondi.

Nello specifico, l'analisi a supporto dell'individuazione delle aree interne su cui concentrare gli interventi prevede una attenta ricognizione che prenda in considerazione i seguenti dati:

- dati di base (tipologie di aree e demografia) e prime informazioni disponibili a livello regionale (l'analisi è effettuata in collaborazione tra la Regione interessata e il Comitato nazionale aree interne);
- dati elaborati ad hoc riguardanti i servizi dell'istruzione, della salute e della mobilità, le dotazioni agro-alimentari, turistiche, culturali e naturali;
- ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio della delegazione tecnica di Stato e Regioni con i Comuni e il partenariato socio-economico rilevante.

L'attuazione della strategia dovrà pertanto essere tale da garantire apprendimento sequenziale, trasparente disponibilità delle informazioni e opportune sedi di confronto, nella logica piena del Codice europeo di condotta sul partenariato. Riguarderà, pertanto, un numero limitato di aree (aree-progetto) e verrà avviato inizialmente di norma con una sola area per ogni Regione o Provincia Autonoma. In una seconda fase l'intervento potrà essere allargato alle altre aree selezionate. A livello attuativo la strategia per le aree interne prevede tempi certi per l'attuazione e si doterà di un cogente e aperto monitoraggio dei "risultati attesi", attraverso opportuni indicatori, e di un confronto delle esperienze realizzate, applicando in modo rafforzato gli indirizzi del nuovo Regolamento UE 1303/2013 (in particolare; art. 96, comma 2, b, ii; art. 114 comma 2).

Con la cooperazione dell'Istituto nazionale di statistica, verrà inoltre assicurato l'aggiornamento continuo delle statistiche alla base della costruzione della cartografia di riferimento per le aree di interesse della Strategia Aree Interne e per gli indicatori rilevanti ai processi di identificazione specifica delle aree oggetto di intervento.

#### **7.4. Partecipazione a più Fondi e su più livelli istituzionali**

Per le aree interne selezionate, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale riguarderà tutti i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR), nel rispetto delle loro competenze, e sarà integrato da due condizioni vincolanti, che troveranno puntuale riferimento in accordi espliciti (Accordi di Programma Quadro appartenenti alla strumentazione nazionale) fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda i servizi di base, le Amministrazioni competenti, per la rispettiva parte di responsabilità, realizzeranno interventi specifici e a carattere permanente per adeguare la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità avvalendosi dello stanziamento finanziario dedicato nella legge di stabilità 2014 (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), nonché di altre risorse ordinarie, nonché dell'FSC.

Ne sono possibili esempi: la riorganizzazione dei plessi scolastici, ovvero la realizzazione di nuovi plessi di qualità in posizione baricentrica nell'area in sostituzione di plessi antiquati e inefficienti nelle singole località; la riorganizzazione dell'offerta sanitaria in modo da assicurare a tutti i residenti rapidità dei servizi di emergenza e avvicinamento di servizio e pazienti per la diagnostica; l'adeguamento dei servizi di trasporto, con particolare attenzione all'accessibilità alla rete ferroviaria.

Allo stesso tempo, le Amministrazioni centrali istituiranno – nell'ambito delle attività del Comitato Tecnico Aree Interne – un monitoraggio aperto delle caratteristiche e dell'efficacia dei servizi, anche finalizzato alla verifica dell'impatto prevedibile delle misure di razionalizzazione e rafforzamento adottate.

Quanto ai Comuni partecipanti a ogni area-progetto, essi realizzeranno (se non già esistenti), forme appropriate di associazione di servizi (anche unioni o fusioni) funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Le Regioni gestiscono i Programmi Operativi Regionali e i Programmi di Sviluppo Rurale e, pertanto, inseriscono le aree di intervento in questo quadro programmatico e diventano i primi finanziatori delle iniziative della strategia condivisa. In particolare le Regioni – per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di avere responsabilità ordinarie in materie decisive per la realizzazione della strategia (oltre alla gestione dei programmi regionali, programmazione territoriale generale e salute), avviano la selezione, propongono le aree di intervento e definiscono nei propri programmi le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, sulla base della procedura di istruttoria e dei criteri condivisi. I criteri per l'individuazione delle aree

di intervento e/o le aree individuate, come già evidenziato in precedenza, dovranno essere indicati nei diversi programmi (POR FESR, POR FSE e PSR) e giustificati sulla base dei maggiori fabbisogni rispetto alle altre aree secondo le specificità dei singoli Fondi.

Per ciò che riguarda il contributo del FEASR, le politiche di sviluppo rurale potranno intervenire esclusivamente nelle aree rurali e in particolare in quei comuni classificati come appartenenti alle aree C e D della zonizzazione FEASR. Ciò al fine di concentrare i fondi FEASR nelle aree che presentano particolari e maggiori criticità nello sviluppo. Gli interventi e il relativo peso finanziario degli stessi saranno programmati in modo da garantire la non discriminazione dei potenziali beneficiari.

Le Regioni, inoltre, definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE e FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun Programma interessato (ad esempio in percentuali dedicate e variabili, a valere sulle diverse priorità o assegnazione attraverso ITI (cfr. Sezione 3.1.2) e un chiaro riferimento alla tempistica di attuazione dei progetti stessi.

Per la programmazione dell'intervento in favore delle aree interne, l'ITI è lo strumento maggiormente indicato, ma non esclusivo, per la sua natura di strumento di programmazione che agevola lo stanziamento di fondi diversi, anche appostati su Programmi differenti e su priorità d'area chiaramente definite. L'ITI dovrà indicare: le aree d'intervento individuate, i criteri utilizzati per la loro individuazione i diversi Fondi coinvolti e il finanziamento totale in favore dell'insieme delle aree interne di una regione. Eventualmente si intenda utilizzare lo strumento del CLLD, occorrerà indicarlo sia nei Programmi sia nella descrizione dell'ITI (cfr. Sezione 3.1).

Le modalità con cui il FESR e il FSE possono contribuire alla strategia per le aree interne sono fondamentalmente:

- la concentrazione di parte delle risorse previste dagli Obiettivi Tematici dei PO – in maniera coerente con gli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne e i fabbisogni dei territori – sulle aree selezionate;
- il ricorso all'ITI per assicurare il perseguimento di priorità strategiche territoriali specifiche e l'integrazione con gli altri fondi comunitari;
- una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

Le modalità con cui il FEASR può contribuire alla strategia per le aree interne sono fondamentalmente:

- la concentrazione di specifiche misure o di combinazioni di misure per

- le aree interne, in coerenza con l'analisi dei fabbisogni di ciascun PSR e in modo tale da garantire una priorità per le aree interne selezionate;
- l'utilizzo del CLLD o di progetti pilota previsti dall'art. 35 (cooperazione) del regolamento sullo sviluppo rurale, selezionati secondi le disposizioni pertinenti della regolamentazione sullo sviluppo rurale;
  - una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

I Comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui – sistemi locali intercomunali – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. Per alcuni servizi che richiedono una “visione di area vasta” e che sono di loro competenza – come ad esempio la mobilità – anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante nell'ottica della governance multilivello.

Inoltre, il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l'organizzazione efficiente dei servizi sul territorio. I Comuni, che parteciperanno, in forma associata, alla strategia operativa, dovranno pertanto provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi essenziali di funzionalità per la strategia stessa (ovvero processi di fusione).

Nelle aree individuate secondo le modalità sopra descritte ed in ogni Regione, sarà avviata la strategia di intervento il cui processo complessivo sarà sostenuto e coordinato dal Centro, garantendo la coerenza dei criteri adottati. In questo ambito, il Centro definisce e realizza, di intesa con le Regioni, gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione di propria competenza, assicura la verifica in itinere dell'attuazione della strategia, promuove il confronto e l'apprendimento dalle esperienze in atto garantendo l'operatività della Federazione delle Aree-Progetto. Realizza, ove opportuno, una specifica (e limitata) attività progettuale di carattere sperimentale e di metodo.

Centro e Regioni – assieme – garantiscono una politica ordinaria coerente nel campo dell'offerta, della gestione e della qualità dei servizi della salute, dell'istruzione e della mobilità.

## **7.5. Progetti integrati e l'Accordo di Programma Quadro**

La Strategia Aree Interne si concretizza attraverso l'individuazione di progetti integrati d'Area, aventi ad oggetto uno o più ambiti di intervento. Lo strumento per inquadrare l'attuazione della Strategia d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze) fra Regioni, Centro, Enti locali, è l'Accordo di Programma Quadro (APQ) – sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all'APQ è necessario in quanto consente la collaborazione con i referenti e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell'intervento – e simultaneamente garantisce il legame con i temi che costituiscono i pre-requisiti di riferimento.

Le Regioni potranno favorire la partecipazione di attori rilevanti, soggetti pubblici e privati ricorrendo anche allo strumento del CLLD. In tal caso il GAL interessato parteciperà attraverso modalità opportune agli impegni dell'APQ per le azioni rilevanti comprese nel piano di sviluppo locale, concorrendo agli obiettivi della strategia. Il ricorso al CLLD è particolarmente indicato per quei progetti d'Area che – non coinvolgendo un numero elevato di Comuni – intendono arruolare forze e competenze del settore privato, individuando nelle Comunità locali i soggetti portanti del cambiamento.

## **7.6. I progetti “Federati”**

Le Aree-progetto entreranno a far parte di una Federazione di progetti per le aree interne che offrirà molteplici servizi: monitoraggio e valutazione in itinere del rispetto dei tempi previsti e degli esiti; confronto e assistenza in merito alle criticità; accesso a una banca dati delle pratiche; condivisione dei progressi nel sistema degli indicatori; confronto con le azioni di politica ordinaria.

La Federazione Aree Interne serve a promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della strategia attraverso la condivisione e la messa in comune di esperienze che facciano proprie e rendano note le istanze di metodo e di merito della strategia. Ciò è possibile non già individuando una figura sovra-ordinata, ma attraverso la costituzione di una “federazione di progetti”. Questa scelta implica la possibilità di costruire e quindi di disporre di una piattaforma di conoscenze e competenze.

Per la partecipazione alla federazione, non sarà rilevante il fondo di finanziamento per i progetti che partecipano: si tratta quindi di progetti che potranno essere finanziati dalla politica regionale (POR), agricola e di sviluppo rurale (PSR), con il fondo nazionale di sviluppo e coesione (FSC) ma anche da finanziamenti ordinari attinenti ad altre politiche settoriali. Non si tratta del vecchio concetto di assistenza tecnica ma piuttosto di una piattaforma di confronto. Il maggior portato di questo strumento è far uscire i singoli progetti dalle esperienze isolate al fine di far progredire nel tempo la capacità dei protagonisti di attuare e innovare la strategia.

La Federazione servirà anche a garantire lo scambio di esperienze tra progetti che concorrono ad un medesimo obiettivo in favore dello sviluppo delle Aree Interne. La Federazione potrà contare su una infrastruttura di riferimento in cui i progetti potranno collocarsi e rendersi visibili e di competenze specifiche con cui i protagonisti dei progetti potranno interagire. In breve la Federazione consentirà agli attori di:

- fruire di servizi di know how rilevanti (metodi di analisi territoriale, statistiche e mappe, metodi di valutazione, capacità di gestione e valutazione progettuale, ecc.);
- entrare in un circuito di informazione e fruire dell'effetto reputazione di partecipazione alla Federazione;
- avere occasioni di confronto e conoscenza reciproca su questioni chiave per lo sviluppo delle Aree Interne;
- creare occasioni di scambio/gemellaggio con aree impegnate su obiettivi simili;
- effettuare attività di comunicazione della Strategia sui territori.

## *8. Politiche culturali e sviluppo locale*

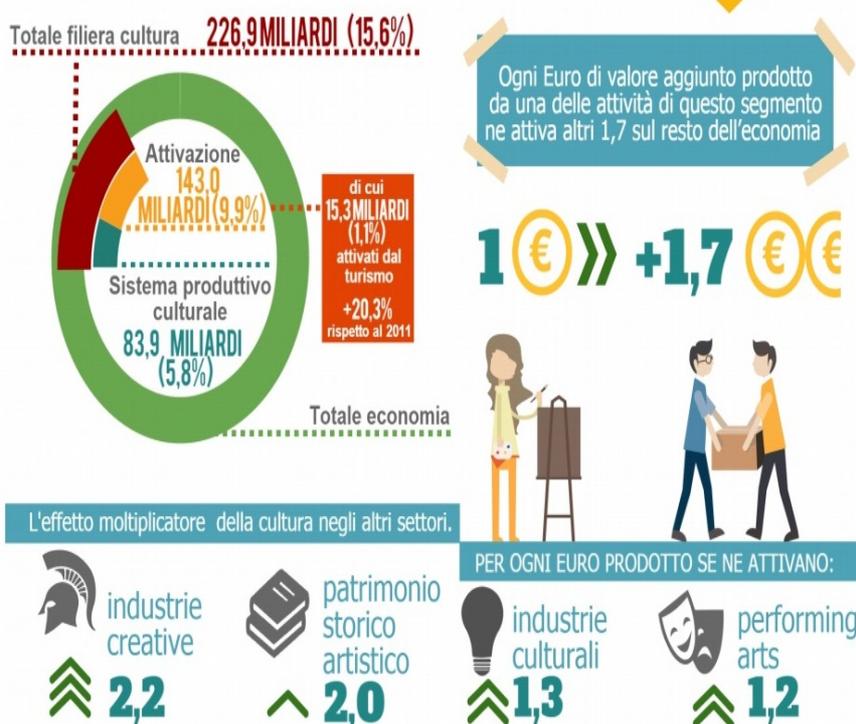
In un mondo sempre più caratterizzato da consumi massimizzati, in cui le identità e le diversità si fondono spesso in un indistinto universo mediatico, l'unico elemento capace di segnare la differenza è la cultura, quel complesso di beni e saperi che contraddistingue popoli ed aree geografiche.

Il cambiamento nella politica culturale in atto oggi, consiste essenzialmente in un vertiginoso aumento delle proposte culturali temporanee. Senza l'adeguamento all'accesso simbolico e fisico al bene, rischia una sostanziale ripetizione di tante storie conosciute. Alla situazione manutentiva e organizzativa si sommano problemi più generali legati all'immateriale, come la mancanza di una coscienza collettiva in grado di percepire la cosa pubblica (e quindi anche i beni culturali materiali e immateriali) come appartenente alla sfera del sé, nel senso sia di partecipazione che di condivisione, la base, cioè, su cui poter innestare processi di fruizione di senso e percezione dell'identità collettiva. Per questa ragione le politiche di costruzione di distretti culturali intesi come rete di conoscenza è in grado di produrre grandi benefici.

Anche se quello culturale non è definibile tout court come una forma specifica di ambito industriale, esso ne eredita tuttavia alcuni tratti fondamentali, quali il legame fra il prodotto e il territorio, la qualità dei beni e dei servizi prodotti, lo scambio anche informale di saperi e di competenze, una forte presenza pubblica a sostegno della produzione, in questo caso, culturale.

Questo nuovo approccio di lettura territoriale è rappresentato da un insieme organizzato di istituzioni, reti associative e imprese che producono un'offerta integrata di beni e servizi culturali di qualità, legati a un territorio circoscritto, caratterizzato da un'identità ben definita, da un'alta densità di risorse ambientali e culturali di pregio, e abitato da una comunità locale coesa rispetto alle proprie tradizioni culturali.

## LA CAPACITÀ DEI SISTEMI CULTURALI DI CREARE RICCHEZZA NEL RESTO DELL'ECONOMIA



Fonte: Rapporto Unioncamere – Fondazione Symbola

Fonte: Fondazione Symbola, 2015

Una strategia efficace implica la presenza di un sistema culturale locale, cioè di un ricco tessuto socio-culturale e ambientale preesistente, a partire dal quale sia possibile avviare quei processi di valorizzazione (ma anche di reinvenzione) dell'identità locale e di sostegno alla produzione culturale in grado di promuovere sia lo sviluppo economico e la sua sostenibilità, sia la riqualificazione e il miglioramento della vivibilità complessiva di un dato territorio. Sono questi infatti gli obiettivi primari in vista dei quali assume senso l'integrazione delle risorse, dei servizi di accoglienza e di fruizione, dei centri di competenza e di ricerca, delle filiere dei prodotti tipici e artigianali.

Tuttavia l'economia della cultura, spesso, è il risultato di un progetto, di appositi investimenti e di strumenti di governance culturale. La disponibilità di beni storici, artistici, architettonici, infrastrutturali e ambientali, è infatti una condizione necessaria ma non sufficiente per l'avvio di processi virtuosi di valorizzazione delle identità e delle tipicità culturali e di promozione dello sviluppo territoriale. Si richiede, piuttosto, uno sforzo progettuale e ideativo per accompagnare la comunità nell'elaborazione di obiettivi di sviluppo culturalmente sostenibili e condivisi, al di là della spinta alla mera commercializzazione dei contesti e delle tradizioni locali.

L'obiettivo è accrescere e valorizzare il patrimonio culturale del territorio, materiale ed immateriale: le emergenze storiche, artistiche e architettoniche, i musei e gli archivi, le biblioteche, i servizi ricreativi, i poli di eccellenza legati alla ricerca, all'istruzione e alla formazione, le associazioni e le istituzioni, ma pure le competenze, le specializzazioni e i talenti professionali ed artistici, le tradizioni, le iniziative e le manifestazioni locali, l'insieme dei valori, delle tradizioni e dei costumi che caratterizzano la vita sociale della popolazione dell'area vasta individuata.

Valorizzare il patrimonio culturale esistente, non deve pertanto intendersi solo come il recupero del passato, significa piuttosto ampliare l'offerta culturale e ricreativa con nuove iniziative e nuovi poli di attrazione, mettendo a profitto la vocazione di questi luoghi a fornire servizi (amministrativi, formativi e scolastici, culturali e ricreativi, commerciali, turistici, ecc.), il suo potenziale bacino di utenti (cittadini, pendolari, abitanti dei comuni limitrofi e turisti), la posizione geografica e i collegamenti (ferrovia, porto ed aeroporto). I beni culturali possono, dunque, rappresentare la leva per promuovere uno sviluppo duraturo e sostenibile che investa settori come il sociale, che eserciti benefiche influenze sul welfare e promuova i processi economici attraverso non solo il tradizionale settore del turismo, ma caratterizzando la produzione di beni e servizi in senso culturale. Infine è opportuno sottolineare come la cultura, intesa nelle sue diverse sfaccettature, sia una leva di crescita sociale fondamentale per una comunità nel suo complesso.

### **8.1. Rapporto tra strumenti e valorizzazione dei beni culturali**

Nel seguente schema risulta evidente come la normativa per la valorizzazione dei beni culturali con Piani Strategici di sviluppo culturale (art. 112/115 del D.Lgs 42/04 e smi) o con Piani di Gestione Unesco e di cui alla L. 77/06 sia esattamente speculare a quella comunitaria relativa ai CLLD (strumenti di sviluppo locale di tipo partecipativo) e agli ITI (investimenti

territoriali integrati)<sup>1</sup> e di cui agli artt.32/35 e 36 del recente Reg. UE. 1303/13.

SINOSSI DELLA NORMATIVA SUI BENI CULTURALI, gli I.T.I. e i C.L.L.D. (Artt. 32/36 Reg. UE 1303/13)	
I “soggetti giuridici a partecipazione mista” (artt. 112 e 115 del Codice Beni Culturali)	I CLLD - GAL (art. 32/35 del Reg. 1303/2013)
Si occupano della elaborazione dei Piani Strategici di sviluppo Culturale/ Piani di gestione UNESCO	IDEM – i GAL elaborano un Piano di Sviluppo Locale
Concludono accordi per ambiti territoriali definiti/aree cintura e adiacenti siti attrattori UNESCO	IDEM I CLLD (GAL) – i GAL gestiscono un territorio delimitato
Promuovono altresì l’integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati/idem Linee guida per i Piani di gestione” UNESCO	IDEM I CLLD (GAL) - i GAL elaborano e gestiscono processi di integrazione tra i vari comparti economici e dei servizi pubblici
Si occupano della gestione diretta o indiretta a mezzo della concessione in uso di beni culturali	IDEM I CLLD (GAL) – I GAL possono fare azioni a gestione diretta o indiretta (con gara di concessione)
Sono partecipati da privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro che non possiedono beni culturali	IDEM I CLLD (GAL) – I GAL sono partecipati da vari privati (partenariato socio economico) entro il 50% del diritto di voto
Stipulano accordi di collaborazione con istituzioni museali regionali e locali	IDEM I CLLD (GAL) – I GAL sono composti da vari soggetti pubblici (partenariato istituzionale)

Per come sopra visibile i “soggetti giuridici a partecipazione mista” (ex-artt. 112 e 115 del Codice Beni Culturali) si occupano della elaborazione dei Piani Strategici di sviluppo Culturale di cui al Codice dei Beni Culturali e dei Piani di gestione necessari alla candidatura alla World Heritage List UNESCO previsti dalla L. 77/2006.

Tali soggetti concludono accordi per ambiti territoriali definiti/aree cintura (aree buffer) e adiacenti ai siti attrattori UNESCO, promuovono l’integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Allo stesso modo redigono le “Linee guida per i Piani di gestione” UNESCO e si occupano della gestione diretta o indiretta a mezzo della concessione in uso di beni culturali.

Detti soggetti sono partecipati da privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche

<sup>1</sup> Su CLLD e ITI nella nuova programmazione si veda *La programmazione 2014-20 in Sicilia, manuale di sopravvivenza civica (ovvero parerga e paralipomena su uno sviluppo improbabile)*, di A. Bruno, 2015, p. 47 e ss.

private senza fine di lucro che non possiedono beni culturali. Essi stipulano accordi di collaborazione con istituzioni museali regionali e locali al fine della creazione del sistema culturale locale. Come si vede tali funzioni sono identiche a quelle sopra descritte e di cui gli articoli 32 e 33 del Regolamento 1303/13 sul Community Led Local Development. La tabella sinottica ne dà ampia illustrazione motivo per il quale è inutile ripetere quanto sopra.

## **8.2. L’Agenzia per la coesione e politiche culturali e locali**

Al fine di aumentare la capacità di assorbimento dei fondi strutturali coordinando tanto gli sforzi delle regioni quanto quelli del presidio centrale è stata istituita l’Agenzia per la Coesione Territoriale.

Essa coordinerà e darà supporto a mezzo del PON Governance alle politiche per il rafforzamento delle capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale<sup>2</sup> e gestirà inoltre il PON Metro. Per come visto sopra, essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione (iniziative qui, come visto sopra, ritenute indispensabili al fine del superamento dei gap nelle capacità di spesa). L’Agenzia è, inoltre, titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all’esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall’art 12 del D.L. n. 133/2014.

Evidenziamo il fatto che il regolamento di organizzazione dell’Agenzia<sup>3</sup> prevede un’area per l’accompagnamento alla programmazione finanziata dai Fondi strutturali, dal FSC e dal Fondo di rotazione di cui alla L. 183/87 (tanto nei PON quanto nei POR, funzioni incardinate presso gli Uffici 2, 3, 4, 5 e 6 dell’Agenzia), con un focus territoriale, ed un’area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti di attuazione idonei a garantire l’accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti (Ufficio 5 e Ufficio 7 dell’Area Progetti e Strumenti).

Su tale punto nella parte relativa agli strumenti di attuazione territoriale delle politiche di sviluppo (CLLD e ITI) concentriamo ora la nostra attenzione.

Le strategie per lo sviluppo territoriale e le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, in particolare, per le quali è previsto un obbligo di

---

<sup>2</sup> Audizione Senato dell’ANAC in merito al d.d.l. 1678/2014 di recepimento direttive appalti del 20 gennaio 2015.

<sup>3</sup> Regolamento di organizzazione dell’Agenzia per la Coesione Territoriale approvato con Decreto del Direttore n. 47/2015, vedi, sito internet DPS Agenzia.

“rafforzamento” (cons. 31 Reg. UE 1303/2013), costituiscono un’occasione irripetibile tanto per lo sblocco dell’economia, vieppiù vittima di una recessione da molti percepita quasi senza sbocco, quanto per la riforma della pubblica amministrazione nel senso della partecipazione ai procedimenti, della trasparenza e del controllo degli stessi. Il Governo Nazionale, a mezzo dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, può cogliere tale opportunità rafforzando, (in forza della citata previsione regolamentare europea), promuovendo e sostenendo detti percorsi di sviluppo territoriale. A tal fine, la ripetizione della prima fortunata esperienza di governance dei Patti Territoriali basata su una forte regia e controllo centrale e sulla totale autonomia gestionale dei territori potrebbe costituire la giusta soluzione per l’attuazione delle dette opportunità. In tal senso, il possibile superamento delle pastoie burocratiche regionali come anche la maggiore integrazione degli interventi di sistema ed infrastrutturali con il sistema locale delle piccole e medie imprese come delle altre realtà organizzate per i servizi sociali, culturali ed ambientali, consentirebbe di rivoluzionare le politiche di coesione avvicinandole sussidiariamente alle collettività e non più a centri d’interesse alieni dai territori oggetto delle stesse politiche. Le politiche declinate sui territori consentono un diretto coinvolgimento partecipativo delle imprese come anche delle organizzazioni del partenariato economico-sociale ed ambientale, garantendo nella collegialità delle decisioni un’effettiva trasparenza amministrativa ed un nuovo capitale sociale e delle competenze. I dati storici sulle performance nelle capacità amministrativa e di spesa attestano, inoltre, macroscopicamente la migliore capacità dei GAL Leader rispetto alle inefficienze delle amministrazioni regionali, ancorché talvolta con avvio della spesa e chiusura della spesa concentrata nel corso degli ultimi due anni.

Tanto premesso, di seguito la nostra proposta.

Al fine di coordinamento dei vari strumenti di attuazione territoriale e di attuazione della riforma costituzionale, in corso di approvazione, sulle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, si suggerisce che l’Agenzia per la Coesione Territoriale faccia formale richiesta alle Regioni di designazione da parte delle Autorità di Gestione dei vari programmi operativi della stessa Agenzia di Coesione Territoriale quale Organismo Intermedio (ai sensi dell’art. 2 punto 18 e dell’art. 123 punto 7 del Reg.1303/13) per la gestione delle parti dei programmi operativi regionali interessate dalle politiche di sviluppo locale e territoriale, in particolare nelle aree viciniori agli attrattori culturali interessati dal PON Cultura e Sviluppo 2014-20. Tale previsione potrebbe essere inserita anche in sede degli Accordi Operativi di Attuazione del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 in corso di predisposizione con le Regioni.

Tale previsione potrebbe ricondurre ad unità le varie strumentazioni di sviluppo locale, strategie che, ordinariamente nell'analisi dei punti di forza e opportunità, mettono sempre al primo posto la valorizzazione del patrimonio culturale. Non va peraltro sottaciuto il fatto che l'impianto normativo italiano per la valorizzazione dei beni culturali (Dlgs 42/04 e L. 77/06) è speculare a quello comunitario per CLLD e ITI.

Come detto sopra, il nuovo dettato costituzionale, inoltre, riforma il riparto di competenze tra Regioni e Stato in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali prevedendo una generale competenza legislativa statale in materia (e non più una competenza legislativa concorrente). Nel nuovo articolo 117 della Costituzione spetta alle Regioni la competenza solo "in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo".

Necessita, dunque, un coordinamento generale dello Stato, ovvero da parte dell'Agenzia, nelle materie non più di competenza concorrente regionale bensì di competenza statale (oltre alla cultura anche l'ambiente ed ecosistema, etc.).

Per quanto sopra, sarebbe utile, altresì, che l'Agenzia per la Coesione fissasse programmaticamente un livello minimo obbligatorio delle risorse da destinare allo sviluppo territoriale e culturale per un importo non inferiore al 20% dei vari programmi regionali e/o nazionali finanziati dal FESR, FSE, FEASR e FEAMP, anche in sede di riprogrammazione<sup>4</sup>.

### **8.3. Politiche culturali, project financing, integrazione tra investimenti infrastrutturali ed investimenti privati**

Dai dati a disposizione si evince la non integrazione tra gli investimenti privati e quelli pubblici realizzati a mezzo di finanziamenti del POIN Attrattori Culturali 2007-2013 e dei vari POR regionali. Esiste una possibilità di effettiva integrazione che possa essere ora avviata sul PON Cultura e Sviluppo a correzione della non felice esperienza del POIN Attrattori?

---

<sup>4</sup> Atto Camera: 2613-B Disegno di legge: S. 1429-B. - Disegno di Legge Costituzionale: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" (approvato, in prima deliberazione, dal Senato, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera e nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato) (2613-B). Sul ruolo propulsivo dell'Agenzia verso le realtà territoriali CLLD ed ITI si veda: Bruno A., *La programmazione 2014-20 in Sicilia, manuale di sopravvivenza civica*, p. 163 e ss., 2015.

Ancorché il PON Cultura e Sviluppo non preveda l'utilizzo degli strumenti di intervento propri dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale né di strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo, potrebbe essere opportuno in una prossima rimodulazione del programma prevedere un approccio integrato allo sviluppo territoriale soprattutto al fine di consentire:

1. l'attivazione dell'integrazione effettiva tra investimenti infrastrutturali dell'Asse 1 ed investimenti imprenditoriali privati dell'Asse 2 sulla base di una programmazione di sviluppo locale e/o di Piani Strategici di sviluppo Culturale;
2. l'avvio del project financing di servizi nel settore della concessione unitaria di servizi integrati al pubblico per la qualificazione dell'offerta agli utenti e dell'industria creativa in generale<sup>5</sup>.

Il rapporto tra sistemi di sviluppo locale di tipo partecipativo e project financing viene chiarito dalla Corte dei Conti Nazionale: "Lo sviluppo locale di tipo partecipativo include a pieno titolo strategie che necessariamente coinvolgeranno il partenariato pubblico privato nella realizzazione di

---

<sup>5</sup> L'art. 278 del D.P.R. del 5 ottobre 2010, n. 207 – Regolamento di esecuzione e attuazione del D. Lgs. del 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE dispone: 1. Ai fini dell'affidamento in finanza di progetto di contratti di concessione di servizi, soggetti privati possono presentare proposte che contengono uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico - finanziario, asseverato dai soggetti indicati dall'articolo 153, comma 9, del codice, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché l'indicazione degli elementi di cui all'articolo 83, comma 1, del codice e delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice (...). Comma 2. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice si avvalga della facoltà di cui all'articolo 271, è ammessa la presentazione di proposte con riferimento a servizi non indicati nel programma. Le amministrazioni valutano le proposte entro sei mesi dal loro ricevimento e possono adottare, nell'ambito dei propri programmi, gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse; l'adozione non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla gestione dei servizi. Ove le amministrazioni adottino gli studi di fattibilità, si applicano le disposizioni del presente articolo. Comma 3. La fattibilità delle proposte presentate è valutata, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, della accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione; è verificata, altresì, l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione (...). comma 4. Ai fini della scelta del concessionario, le amministrazioni aggiudicatrici procedono ad indire una gara informale ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del codice, cui viene invitato anche il promotore, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso. Nella fase di scelta del concessionario, il promotore può adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In tal caso il promotore risulterà affidatario della concessione. È fatto salvo l'articolo 30, Comma 4, del codice. (...)". *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Corte dei Conti p. XVI, Sezioni riunite in sede di controllo, p. 159, 2015.

opere dove le risorse pubbliche non sono sufficienti e dove i fatti gestionali possano essere compiutamente seguiti da operatori privati. Nella sinergia tra Commissione europea, Stati membri, attraverso i propri centri pubblici di ricerca, e settore privato, dovrebbe risiedere la chiave di volta per l'ottimizzazione di risultati altrimenti difficili da raggiungere. La diffusa opinione che il rilancio del partenariato pubblico privato associato alla tecnica del project finance possa costituire un'efficace strategia per avviare un virtuoso percorso di sviluppo territoriale, si innesta con la questione del corretto ed efficace utilizzo del partenariato pubblico privato”.



Fonte: Fondazione Symbola, 2015

In un documento del MIBACT<sup>6</sup> vengono elencati i casi in corso (pochi, solo due) di project financing nei servizi: uno alla Biblioteca Nazionale

<sup>6</sup> MIBACT, *Servizi di assistenza tecnica e supporto all'attuazione del progetto operativo di assistenza tecnica, rete per la governance delle politiche culturali 2012-2015*, nell'ambito del programma operativo nazionale - governance e assistenza tecnica (PON GAT, 2007-2013 (obiettivo operativo 2.4) relativo alle regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). *Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nel settore culturale*, Deloitte, Sistema, gennaio 2015, pp. 54-55.

Centrale di Roma ed uno alla Cittadella dei Musei di Cagliari. In generale i servizi, in modo simile all'art.117 del Dlgs 42/04, riguardano:

- Servizi per l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali con eventuale gestione del servizio di biglietteria, prenotazione, vendita anche online;
- Servizi di promozione del sito come location per eventi anche non culturali;
- Servizi editoriali e di vendita riguardanti: cataloghi e sussidi catalografici; audiovisivi; prodotti su supporti informatici; materiale informativo; merchandising;
- Servizio di riproduzione di beni librari;
- Servizi di caffetteria e ristorazione;
- Servizi di informazione, di guida e assistenza didattica.

### Gli undici settori di Italia Creativa (valori 2014)



Fonte: Fondazione Symbola

Se tali servizi in project finance fossero meglio diffusi e sviluppati a mezzo di un'accorta programmazione territoriale sulla base delle reali necessità di servizio dei beni culturali locali, appartenenti magari al contesto territoriale prossimo a qualche grande attrattore Unesco, si potrebbe, a ns avviso, ottimamente calibrare un bando di pubblica evidenza per il project financing dei servizi. Si potrebbe ovvero non fare ricorso a forme concentrate di pubblica evidenza dai grandi volumi di fatturato, per come recentemente fatto sulla scorta di accordi tra Consip e il Mibac per le grandi istituzioni culturali nazionali. Tali grandi gare, infatti, se, inevitabilmente da una parte garantiscono alta qualità di servizio soprattutto per gli attrattori più rilevanti, dall'altra possono ignorare competenze e capacità locali (soprattutto quelle del settore dell'industria creativa) rischiando di standardizzare e massificare un'offerta culturale sulla base di pacchetti di offerta, magari più adatti ad altri contesti.

Bisogna chiedersi come fare affinché le risorse della programmazione comunitaria possano effettivamente andare a vantaggio dei fornitori di servizi locali nel settore culturale.

Abbiamo sopra puntualizzato che i grandi bandi non favoriscono la partecipazione delle realtà locali culturali e dei servizi. Esistono strumenti normativi che, pur non ledendo i principi comunitari sulla concorrenza e sulla libera circolazione dei servizi, consentano di potere orientare la pubblica evidenza a fasce riservate di operatori culturali?

Una opportunità interessante al fine di potere sviluppare servizi culturali locali in PPP sulla base di piani strategici di sviluppo culturale (o di piani di sviluppo locale) è data dal recepimento delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici.

Il nuovo codice degli appalti, in questo momento in fase di discussione finale al Senato della Repubblica, in recepimento della direttiva 24 del 2014, il cui articolo 77, prevede disposizioni relative ad appalti riservati per determinati servizi<sup>7</sup>.

L'articolo contiene una disposizione innovativa (e facoltativa per gli Stati Membri). Il primo paragrafo dispone infatti che gli Stati membri possano prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici riservino a determinate organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure di appalti pubblici relative a determinati specifici servizi sanitari, sociali e culturali tassativamente elencati nell'articolo stesso.

La riserva può riguardare esclusivamente, secondo quanto disposto dal paragrafo 2, un'organizzazione che soddisfi tutte le seguenti condizioni:

---

<sup>7</sup> Cfr., lo studio della Conferenza delle regioni e delle province autonome, Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, documento di analisi della direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici 5/16/CR5bis/C4 p. 137.

- a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1;
- b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

I contratti "riservati" ora in esame non possono avere una durata superiore ai tre anni (paragrafo 3). Gli avvisi di indizione di gara devono richiamare la norma ora in commento (paragrafo 4).

Pertanto, una strategia di sviluppo culturale, combinata con strumenti programmatici e risorse destinate allo sviluppo locale, può trovare inquadramento normativo per le gare d'appalto e/o concessione nel riferimento ad appalti riservati nel settore dei servizi culturali destinati a soggetti Onlus, cooperativistici o del terzo settore (gestiti con la partecipazione attiva dei dipendenti).

Riassumendo, se, dunque, a livello territoriale nel Piano di Sviluppo Locale del CLLD o nel Piano Strategico di Sviluppo Culturale si programma la realizzazione di una data opera o infrastruttura culturale si può contestualmente programmare o il regime di aiuti per le imprese di servizi culturali o l'azione pubblica con fornitura di beni e servizi da realizzare in finanza di progetto per servizi o con bando ordinario di servizi<sup>8</sup> (in quest'ultimo

---

<sup>8</sup> Con riferimento a quanto sopra è opportuno notare che la doppia valenza del PPP a regime di aiuto per le imprese piuttosto che come contributo ad enti pubblici è ora normato dall'art. 62/64 del Reg. UE 1303/13 che prevede che il beneficiario possa essere tanto l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione quanto un organismo di diritto privato di uno Stato membro che è o deve essere selezionato per l'esecuzione dell'operazione. L'art. 63 comma 2 prevede che: "L'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione PPP può proporre che il partner privato, da selezionare previa approvazione dell'operazione, sia il beneficiario ai fini del sostegno dei fondi SIE. In tal caso, la decisione di approvazione è subordinata all'accertamento, da parte dell'autorità di gestione, che il partner privato selezionato soddisfi e si assuma tutti i corrispondenti obblighi di un beneficiario ai sensi del presente regolamento". L'art. 64 prevede invece che "nel caso di un'operazione PPP in cui il beneficiario sia un organismo di diritto pubblico, le spese nell'ambito di un'operazione PPP sostenute e pagate dal partner privato possono essere considerate sostenute e pagate da un beneficiario e incluse in una richiesta di pagamento alla Commissione, a condizione che il beneficiario abbia sottoscritto un accordo PPP con un

caso però l'impresa viene remunerata per il servizio in regime di aiuto ad ente pubblico beneficiario finale). Ovvero oggi esiste la possibilità concreta, tanto di tipo programmatico e strategico quanto di tipo contrattuale-amministrativo, di integrare la realizzazione di interventi infrastrutturali nel settore culturale con la fornitura di servizi di valorizzazione o fruizione a cura di privati sullo stesso bene oggetto dell'intervento pubblico.

Formuliamo, pertanto, la nostra proposta per come segue.

Il MIBACT e, per gli effetti di uno specifico accordo operativo di attuazione, la Regione Siciliana dovrebbero, pertanto, a ns avviso, a mezzo delle Soprintendenze indirizzare e/o coordinare le programmazioni territoriali dei CLLD e ITI vicini ad attrattori culturali oggetto degli interventi del PON Cultura e Sviluppo 2014-20. A tal fine, nei termini e modalità dei vari Accordi Operativi di Attuazione in corso di redazione, il Ministero Beni Culturali si potrebbe obbligare a contribuire a livello strategico, con parte delle risorse dei due assi del PON Cultura e Sviluppo, alla programmazione territoriale nelle varie regioni. Tanto consentirebbe di integrare strategicamente le risorse a disposizione per gli interventi sugli attrattori con altre risorse dei PO e PSR regionali. In tal senso, gli Accordi Operativi di Attuazione dovrebbero vedere la partecipazione proattiva dell'Agenzia per la Coesione Territoriale per i profili relativi all'integrazione delle risorse dei Programmi Operativi regionali coinvolti e del PON Cultura.

Occorrerebbe, inoltre, per lo stesso fine una "leggera" modifica del PON, prevedendo all'interno di esso la possibilità di contribuire strategicamente all'attuazione territoriale (CLLD e ITI) con il coordinamento tecnico dell'Agenzia.

Per come detto sopra, si ripete, l'Agenzia Coesione dovrebbe a tal fine essere individuata dalle Regioni quale Organismo Intermedio deputato alla gestione, con il MIBAC, delle risorse così allocate all'approccio place-based.

I vantaggi sarebbero:

1. coinvolgere direttamente a livello sia partenariale/programmatico che di attuazione (con project finance in regime di aiuto ex-art. 63 Reg. 1303/13) le realtà culturali no profit locali (oggetto degli appalti riservati ex-art.77Direttiva 2014/24/EU) nella gestione dei servizi culturali delle infrastrutture finanziate;

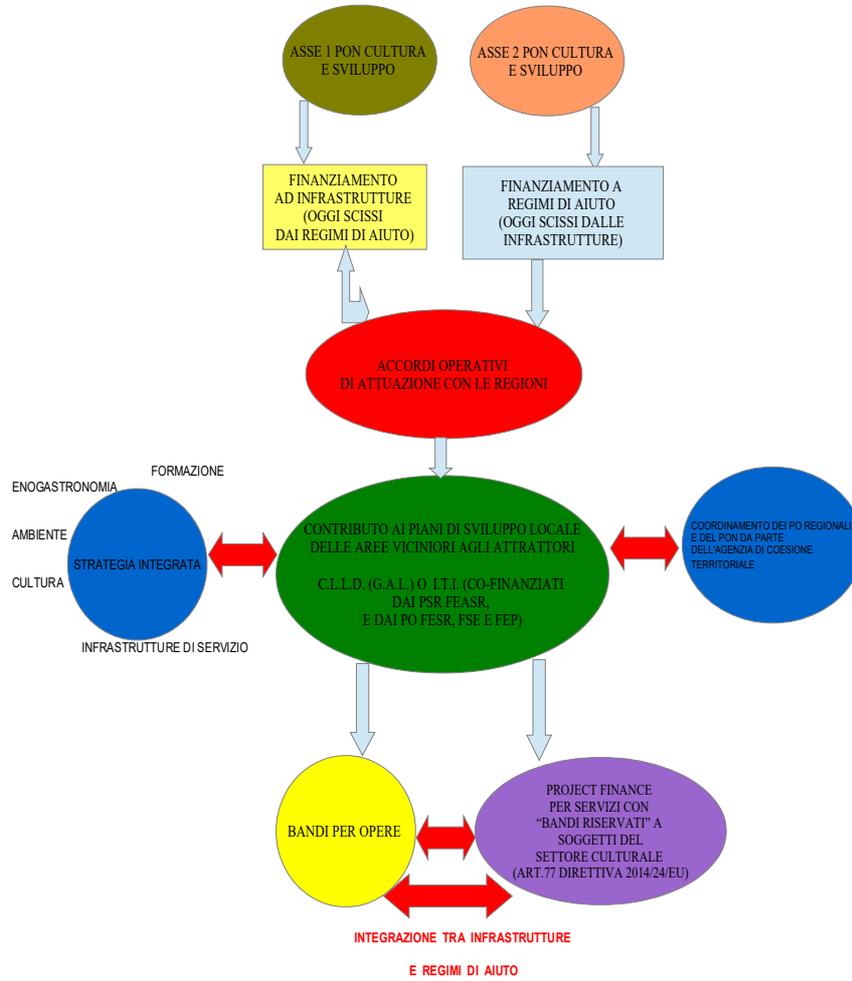
---

partner privato; l'autorità di gestione abbia verificato che le spese dichiarate dal beneficiario siano state pagate dal partner privato e che l'operazione sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, nonché al programma e alle condizioni per il sostegno dell'operazione".

2. non disperdere le risorse degli assi (come successo nel POIN e nei POR);
3. integrare (e moltiplicare) le risorse PON disponibili con risorse dei POR e dei PSR in un'offerta integrata di servizi collaterali all'offerta culturale, pur non perdendo il controllo delle risorse PON grazie all'incardinamento negli Accordi Operativi di Attuazione. La strumentazione normativa e programmatica consente, inoltre, di programmare bandi di concessione in PPP, a norma dell'art. 63 del Reg.UE 1303/13, al fine di selezionare soggetti privati concessionari e beneficiari finali di interventi dell'Asse 2 del PON per interventi di projet financing di servizi, su beni già oggetto di interventi sull'asse 1 del PON.

Potremo, pertanto, avere un moltiplicatore di investimenti che, oltre a concentrare le risorse di due Assi del PON e dei POR su uno stesso intervento, può consentire effetti di sviluppo locale e di ricaduta economica e occupazionale che gli interventi di semplice infrastruttura normalmente non hanno (almeno, alla fine del cantiere). È tanto senza considerare, inoltre, gli effetti aggiuntivi provenienti dalla concentrazione di ulteriori risorse per altri interventi collaterali nei contesti vicini agli attrattori e finanziati da altri programmi.

*Ipotesi di attivazione del partenariato pubblico privato nel PON Cultura*



## *Appendice*

### **Critiche e raccomandazioni ai programmi Leader e risposte della Commissione Europea (uno stralcio)**

#### *Critiche sul “valore aggiunto Leader”*

Secondo la Corte dei Conti Europea nel Leader+ (2000-2006) i GAL oggetto dell’audit della Corte hanno attuato circa 1.000 progetti che sono andati a vantaggio delle imprese e comunità locali interessate. Ma Leader è qualcosa di più di questo: dovrebbe apportare un valore aggiunto rispetto ai programmi tradizionali, in virtù di un approccio specifico. Nella misura in cui le caratteristiche principali dell’approccio Leader non vengono pienamente rispettate, il potenziale valore aggiunto non può essere realizzato.

#### *Risposta della Commissione Europea*

A tale osservazione la Commissione Europea ha risposto ricordando che l’elemento centrale dell’approccio Leader non sono i singoli progetti isolati dal contesto locale, bensì l’attuazione di una strategia generale di sviluppo locale.

#### *Progetti finanziati ai partners dei GAL*

Ancora la Corte ha osservato che l’approccio dal basso verso l’alto è risultato limitato nei GAL che hanno concesso la maggioranza delle sovvenzioni alle stesse organizzazioni che li componevano; il potenziale valore aggiunto del partenariato non è stato realizzato nei GAL dove il processo decisionale era dominato dalle autorità locali; pochi GAL sono stati in grado di mostrare nelle proprie strategie o nei progetti elementi innovativi o un’interazione tra settori diversi. Le strategie locali dovrebbero costituire il cardine dell’approccio Leader, conferendo ai partenariati la loro *raison d’être* e promettendo un valore aggiunto attraverso soluzioni locali studiate per raggiungere gli obiettivi locali di sviluppo rurale. Nella pratica, le stra-

tegie si sono dimostrate quasi irrilevanti e poco più che uno strumento per richiedere finanziamenti all'autorità di gestione. Nessun GAL ha monitorato o relazionato sulla propria performance riguardo al raggiungimento degli obiettivi della propria strategia.

*Risposta della Commissione Europea*

La Commissione ha risposto a tali osservazioni che i partner sono anche i principali autori delle strategie e nella maggior parte dei casi rappresentano una parte consistente della popolazione del territorio. È pertanto normale che una certa percentuale dei progetti provenga da queste organizzazioni aderenti. I membri dei GAL possono svolgere un ruolo importante per l'attuazione della strategia di sviluppo locale.

I GAL sono incoraggiati a presentare strategie innovative di sviluppo locale, ma quello dell'innovazione è solo uno dei vari criteri di selezione dei GAL. Quindi l'aspetto dell'innovazione non è necessariamente presente in tutti i progetti sostenuti. Inoltre, non è realistico aspettarsi che la maggior parte dei progetti Leader siano innovativi. Secondo il parere della Commissione, singoli progetti possono essere finanziati da Leader nella misura in cui contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sviluppo locale. Ancora la Commissione ha risposto dicendo che il successo della strategia dipende dal valore dei singoli progetti approvati. I GAL sono attori chiave nel garantire la qualità dei progetti selezionati sulla base di criteri oggettivi in relazione agli obiettivi strategici generali.

Gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure necessarie per garantire l'applicazione dei principi di base dell'approccio Leader e la realizzazione degli obiettivi della strategia di sviluppo locale.

*Critiche della Corte sulle procedure, trasparenza ed efficienza*

Secondo la Corte dei Conti Europea i GAL non hanno preso abbastanza sul serio la necessità di trasparenza, di una documentazione della valutazione dei progetti e delle decisioni di selezione, nonché la necessità di procedure intese a evitare qualsiasi rischio di conflitti di interessi diretti o indiretti. Ciò, oltre ad aumentare le probabilità che le decisioni di sovvenzione vengano prese senza tenere in debita considerazione l'efficienza, mette a rischio anche la reputazione dell'UE. È verosimile che le pratiche osservate in alcuni GAL, come le decisioni di sovvenzione prese da poche persone e a favore delle proprie organizzazioni, si rivelino dannose per la governance locale anziché potenziarla.

*Risposta della Commissione Europea*

La Commissione ha replicato dicendo che i membri dei GAL sono organiz-

zazioni del territorio rurale, rappresentative e attive localmente. Quindi è normale che una percentuale di progetti provenga da queste organizzazioni. L'esclusione di questi progetti costituirebbe un serio ostacolo per il successo dell'attuazione della strategia di sviluppo locale.

Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'assenza di conflitti di interesse.

Più concretamente la risposta è arrivata con l'art. 34 del Reg. 1303/13 che prevede al punto B: "elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi". In un successivo documento della Commissione, già da noi prima citato, è stato poi specificato: "... la norma generale è che tutti i partner debbano dichiarare il proprio interesse per i progetti e non debbano partecipare a decisioni che li riguardano direttamente. I GAL devono descrivere le procedure utilizzate per evitare i conflitti di interessi in modo coerente con il regolamento finanziario. Le procedure di selezione dei progetti devono essere trasparenti e non discriminatorie e devono stabilire il processo decisionale e i criteri decisionali da adottare. Occorre identificare chiaramente la sequenza degli eventi e le persone coinvolte in ciascuna fase, e garantire un'adeguata separazione delle responsabilità tra i diversi elementi del processo. È altresì necessario stabilire modalità di ricorso chiare e semplici. È necessario inoltre tenere un registro degli interessi dei membri dell'organo decisionale del GAL, per documentare qualsiasi collegamento esistente tra i membri del comitato di selezione e qualsiasi progetto o richiedente".

#### *Critiche della Corte dei Conti sui costi di gestione*

La Corte ha poi osservato che i costi dell'attuazione di Leader sono consistenti, a causa del livello di attuazione aggiuntivo: fino a un terzo del bilancio del GAL, in aggiunta ai costi sostenuti da autorità di gestione e organismi pagatori per le attività di elaborazione, monitoraggio e controllo. Procedure rigide, anche per i progetti molti piccoli, e ritardi hanno limitato l'efficienza, benché, in larga misura, derivassero da requisiti imposti dagli Stati membri

#### *Risposta della Commissione Europea*

A tale affermazione la Commissione ha replicato: "La Commissione non ritiene che i costi di attuazione di Leader siano necessariamente consistenti. La gestione della politica di sviluppo rurale è condivisa dalla Commissione e dagli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'attuazione di Leader comporta una specifica caratteristica obbligatoria, ossia il trasferimento a livello locale di una parte consistente dei compiti di gestione.

I compiti dei GAL non sono supplementari né duplicati, bensì compiti delegati che non vengono svolti a livello di programma (selezione dei progetti e pagamenti e controllo di primo livello).

Mediamente i costi di esercizio sono limitati e rappresentano il 15% del sostegno pubblico alla strategia di sviluppo locale, al di sotto del massimale del 20% stabilito all'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Non vi sono prove sufficienti di ritardi aggiuntivi derivanti dall'approccio Leader. Nell'UE esistono diversi modelli di attuazione di Leader che comportano compiti aggiuntivi al di là della selezione dei progetti. I GAL dotati di autonomia finanziaria e amministrativa in generale prevedono procedure più brevi". Questa affermazione della Commissione la condividiamo per esperienza diretta.

#### *Critiche della Corte sulla mancata sorveglianza sull'approccio Leader*

I GAL sono i principali responsabili della realizzazione del valore aggiunto di Leader e di una sana gestione finanziaria, ma i rischi sono ben noti. La Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità in merito alla supervisione dell'operato dei GAL e quanto al far sì che essi seguano l'approccio Leader e perseguano costantemente i più alti standard di sana gestione finanziaria.

#### *Risposta della Commissione Europea*

La Commissione constata dei miglioramenti nell'attuazione di Leader in molti Stati membri e non può quindi condividere la conclusione della Corte.

Inoltre, la Commissione è convinta che gli sforzi intrapresi nell'attuale periodo di programmazione congiuntamente con gli Stati membri per lavorare su problemi e soluzioni contribuiranno in misura significativa a migliorare ulteriormente l'attuazione generale dell'approccio Leader.

#### *Raccomandazione n. 1 della Corte di Giustizia Europea*

Alla luce delle persistenti debolezze, la Commissione dovrebbe garantire che la legislazione sia sufficientemente chiara in merito agli standard richiesti nel caso specifico di Leader. Alcuni semplici requisiti a livello UE possono sostituire l'esigenza di regole operative divergenti a livello di programma, semplificare le procedure, migliorare la coerenza e fornire chiari criteri di controllo nelle seguenti aree:

(a) esclusione di progetti avviati prima della decisione di sovvenzione, onde eliminare un rilevante rischio di inefficienza (effetto inerziale);

(b) necessità che la selezione dei progetti da parte dei GAL si basi su valutazioni documentate che dimostrino la validità e l'equità delle decisioni in

termini di criteri coerenti e pertinenti;

(c) norme per far sì che i partenariati non siano dominati dalle autorità locali alle riunioni per la selezione dei progetti.

Inoltre, gli Stati membri dovrebbero far sì che vengano istituite procedure efficaci per ovviare alle debolezze individuate e che venga controllata la corretta applicazione di dette procedure.

In particolare, la Commissione e gli Stati membri hanno tollerato situazioni in cui i GAL non dispongono di procedure efficaci per evitare i conflitti di interessi. Le debolezze osservate evidenziano il rischio che i membri dei GAL possano aver influenzato le decisioni, direttamente o indirettamente, con la conseguenza di un impiego inefficace o inefficiente dei fondi dell'UE.

#### *Risposta della Commissione Europea*

a) La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità dei progetti, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa. Su questo punto, però, la Commissione ha da farsi perdonare in quanto è lei stessa che ha causato il problema creando l'istituto dei cosiddetti progetti sponda/oggi progetti retrospettivi al fine di fare spesa agli Stati.

b) La Commissione intende fornire ulteriori indicazioni in proposito in un aggiornamento della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» per l'attuale periodo di programmazione.

c) Simili norme sono già previste dall'attuale quadro giuridico. L'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che al livello decisionale il partenariato locale dev'essere composto almeno per il 50% da rappresentanti della società civile. Tuttavia, la Commissione riconosce che l'enumerazione dei principi potrebbe essere più specifica, e prenderà in considerazione la revisione degli orientamenti esistenti per chiarire ulteriormente l'applicazione obbligatoria della regola del «doppio quorum» che si applica alla composizione dei GAL e al livello decisionale. Su questo punto, come visto, l'art. 34 punto C) del Reg. 1303/13 ha fatto chiarezza prevedendo che i GAL debbano garantire «che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche».

#### *Raccomandazione n. 2 della Corte di Giustizia Europea*

Il regolamento finanziario vieta qualsiasi azione che possa determinare un conflitto di interessi. Alla luce di ciò la Commissione e gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che vi siano delle tutele efficaci, e verificare che funzionino correttamente. I membri dei comitati decisionale o di valutazio-

ne dei progetti del GAL che abbiano un interesse personale, politico, professionale o imprenditoriale in un progetto proposto devono dichiararlo per iscritto e astenersi da qualsiasi discussione, valutazione o decisione in merito al progetto. La questione dovrebbe essere sottoposta all'autorità di gestione, conformemente al regolamento finanziario. Come visto su questo punto l'art. 34 del Reg. 1303/13 ha fornito una risposta precisa.

*Critiche della Corte sul up-down della programmazione 2014-2020*

Benché per Leader sia fondamentale l'individuazione di soluzioni locali a problemi locali con un approccio dal basso verso l'alto, tutte le autorità di gestione hanno imposto de facto un sistema dall'alto verso il basso per il periodo 2007-2013, imponendo ai GAL di attuare le misure comuni del programma di sviluppo rurale, contrariamente alle indicazioni della Commissione. In questo modo è forse più semplice controllare Leader, ma si limita la possibilità di strategie locali innovative e pertanto anche il potenziale valore aggiunto che giustifica l'approccio Leader.

*Risposta della Commissione Europea*

Il sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) ha preso in esame il «mainstreaming amministrativo» dell'approccio Leader. Il 20 maggio 2010 sono state presentate le relazioni preliminari dei gruppi di riflessione, comprensive di raccomandazioni.

Buone pratiche e raccomandazioni concrete si potrebbero diffondere agli Stati membri con un aggiornamento della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader».

Che tali iniziative siano state prese e che siano andate a buon fine è confermato dal fatto che nell'attuale programmazione 2014-2020 le autorità di gestione non hanno imposto de facto nulla dall'alto in basso e che l'attuale bando per l'individuazione dei GAL in corso in Sicilia, a differenza dell'esperienza NAT 2007-2013, non predetermina dall'alto i territori oggetto di intervento Leader.

L'art. 33 del Reg. 1303/13 contiene la risposta migliore alle critiche della Corte: «Una strategia di CLLD contiene almeno i seguenti elementi: a) la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia; b) un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce; c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi...».

*Raccomandazione n. 3 della Corte di Giustizia Europea*

La Commissione dovrebbe verificare con gli Stati membri se le misure esistenti limitano la capacità dei GAL di elaborare e attuare strategie locali innovative e multisettoriali per raggiungere gli obiettivi della politica di sviluppo rurale. Gli Stati membri dovrebbero modificare le rispettive norme nella misura necessaria per consentire ai GAL di formulare soluzioni locali che non corrispondono alle misure del programma di sviluppo rurale.

*Risposta della Commissione Europea*

Modifiche ai programmi di sviluppo rurale (PSR) intese a migliorare l'attuazione delle strategie locali sono sempre possibili. Inoltre, la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» può essere rivista per migliorare le indicazioni agli Stati membri in merito al finanziamento di progetti (innovativi) al di fuori dell'elenco delle misure.

Dalla fine del 2009 numerosi Stati membri stanno cercando di modificare i rispettivi programmi nell'intento di migliorare l'efficacia dell'attuazione di Leader, prevedendo una maggiore flessibilità grazie all'introduzione di misure integrate o speciali. Si tratta in larga misura di una conseguenza del dibattito animato dalla Commissione nell'ambito del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale.

*Raccomandazione n. 4 della Corte di Giustizia Europea*

La Commissione dovrebbe assicurarsi che gli Stati membri riesaminino le strategie dei GAL per il periodo 2007-2013 e impongano ai GAL di fissare obiettivi misurabili, specifici per le rispettive aree locali, e che si possano realizzare tramite il programma Leader nella parte restante di detto periodo. Gli Stati membri dovrebbero poi richiedere ai GAL di rendere conto del raggiungimento degli obiettivi della strategia locale, della realizzazione di valore aggiunto mediante l'approccio Leader e dell'efficienza dei finanziamenti e dei costi operativi.

Inoltre, gli Stati membri dovrebbero valutare se questa maggiore responsabilità ai fini di una sana gestione finanziaria consenta di snellire gli attuali sistemi di gestione, supervisione e controllo, riducendo la necessità di verificare l'osservanza delle condizioni di ammissibilità alle misure.

*Risposta della Commissione Europea*

Le relazioni sulla valutazione intermedia comprenderanno raccomandazioni in merito a modifiche del programma di sviluppo rurale, per allinearne i contenuti con gli obiettivi. La Commissione coglierà questa opportunità per discutere con gli Stati membri l'attuazione dell'asse 4 e in particolare la possibilità di migliorare la qualità delle strategie di sviluppo locale e la re-

lativa attuazione, tra l'altro con un'attività di monitoraggio e valutazione più efficace al livello dei GAL. In particolare è prevista la raccolta e la diffusione di buone pratiche sul monitoraggio al livello dei GAL attraverso la Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), nonché sulla valutazione nel contesto della Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale. In Italia un grande supporto è stato dato dal Programma Rete Rurale Nazionale. Anche qui la risposta migliore è stata però fornita dal Reg. 1303/13 all'art. 33: "Una strategia di CLLD contiene almeno i seguenti elementi: (...) c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi. La strategia è coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati (...)"

*Raccomandazione n. 5 della Corte di Giustizia Europea. Critica sul valore aggiunto, sui costi aggiuntivi e sui rischi conseguenti della Corte di Giustizia Europea*

Il bilancio dell'UE ha erogato oltre 2 miliardi di euro per Leader+ e ha programmato un contributo superiore a 5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. La Commissione non ha ancora dimostrato l'efficacia e l'efficienza della spesa, il valore aggiunto ottenuto con l'approccio Leader, in che misura si sono concretizzati i rischi noti, né i reali costi di attuazione. Gli Stati membri non hanno raccolto né convalidato le necessarie informazioni, per cui non esistono sufficienti elementi probatori che possano servire da base per la valutazione. Il valore aggiunto e la sana gestione finanziaria di Leader non si possono dare per scontati.

*Risposta della Commissione Europea*

È normale che l'efficacia e l'efficienza di strumenti politici siano valutate ex post. Questa valutazione fa parte del normale ciclo di valutazione delle politiche. Le informazioni pertinenti contenute nella valutazione ex post di Leader+ fungeranno da base per l'ulteriore lavoro della Commissione sull'approccio Leader. Occorre considerare le limitazioni inerenti allo sviluppo locale nell'intento di individuare e diffondere norme semplici e procedure appropriate che mitigino possibili rischi e garantiscano una gestione finanziaria affidabile.

*Raccomandazione n. 5 della Corte di Giustizia Europea*

La Commissione dovrebbe adottare misure urgenti che le consentano di poter rendere conto del valore aggiunto e della sana gestione finanziaria di Leader.

Il monitoraggio dovrebbe essere indirizzato verso indicatori del valore aggiunto dell'approccio Leader, l'efficienza e l'efficacia, piuttosto che sull'attuazione. I dati dovrebbero essere verificati alla fonte, almeno a campione. Considerando la dimensione e la natura di Leader, nonché le difficoltà incontrate finora nell'ottenere dati pertinenti, confrontabili e attendibili, la Commissione dovrebbe prendere in esame approcci più efficaci ed efficienti, quali il monitoraggio dettagliato di campioni statisticamente validi di GAL, mediante indicatori, ispezioni e studi di casi strutturati, con un'adeguata verifica dei dati da parte di un valutatore indipendente.

La Commissione dovrebbe coordinare gli Stati membri, per far sì che i meccanismi di supervisione e controllo forniscano garanzie circa l'equità e la trasparenza delle procedure, nonché dati comparabili sui costi, e integrino il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza.

#### *Risposte della commissione*

È in corso un dialogo permanente con gli Stati membri per migliorare l'attuazione dell'approccio Leader attraverso il sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR). La Commissione ha aperto anche un dialogo con gli Stati membri in merito al miglioramento del Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, ivi compresi gli indicatori di monitoraggio per Leader. Recentemente la Commissione ha completato un progetto finale di documento di lavoro sulla valutazione dell'impatto di Leader nelle zone rurali.

Le differenze tra le strategie non consentono di raccogliere le stesse informazioni in tutti i GAL, poiché l'attuazione di una strategia locale è determinata dal processo. La valutazione individuale dev'essere limitata al fine di rispettare la relazione tra costi ed efficienza del processo stesso di valutazione.

## Bibliografia di riferimento

- Ahmad E., Brosio G., *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, 2006.
- Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia (Law And Economics), Ciclo XX, Tesi, *Valutazione Delle Politiche Per Lo Sviluppo Locale: Una Comparazione Internazionale*, presentata da Dorel Nicolae Manitiu, *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, 2007.
- Angelini A., *Mobilità umane e nuove geografie nascoste*, a cura di, Aracne, Roma, 2015.
- Angelini A., *Sicilia. Sotto il segno dell'UNESCO*, Erre produzioni, Siracusa, 2015.
- Angelini A., *Per un uso sostenibile e duraturo del territorio*, in Reina G., a cura di, *Gli Ecomusei. Una risorsa per il futuro*, Marsilio, Venezia, 2014.
- Angelini A., *Piano di Gestione UNESCO "Percorso Arabo e Normanno: Palermo, Cefalù e Monreale*, Qanat, Palermo, 2012.
- Angelini A., *Coltivare l'ambiente e accrescere la sostenibilità*, WWF Progetti e Ricerche, Cava dei Tirreni, 2012.
- Angelini A., *Il mitico ponte sullo stretto di Messina. Da Lucio Cecilio Metello ai giorni nostri: la storia, la cultura, l'ambiente*, FrancoAngeli, Milano, 2011.
- Angelini A., *Sostenibilità: una riflessione economica che premia l'efficienza*, «Polis», anno 2, n. 4, 2010.
- Angelini A., *Il battito d'ali di una farfalla. Beni comuni e cambiamenti climatici*, a cura di, Fotograf, Palermo, 2008.
- Angelini A., *Il futuro di Gaia*, Armando, Roma, 2008.
- Angelini A., *Piano di Gestione UNESCO Isole Eolie*, Qanat, Palermo, 2008.
- Angelini A., *Linee Guida per l'Interpretazione Ambientale delle Aree Protette*, WWF Progetti e Ricerche, Palermo, 2008.
- Angelini A., *Mediterraneo 2010. Ostacoli, opportunità, scenari*, a cura di, Carocci, Roma, 2007.
- Angelini A., Pizzuto P., *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

- Angelini A., *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, a cura di, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Audizione Senato dell'ANAC, in merito al d.d.l. 1678/2014 di recepimento *direttive appalti*, Roma, 20 gennaio 2015.
- Bagarani M., Bonetti A., *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005.
- Barbier J.C., *Attivazione*, «Rivista delle Politiche Sociali», 1, 2005.
- Barca F., *Towards a place-based social agenda for the EU*, Report Working Paper, 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/10\\_barca\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf).
- Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/an-agenda-for-a-reformed-cohesion-policy-a-place-based-approach-to-meeting-european-union-challenges-and-expectations-barca-report>.
- Barca F., versione Italiana del Rapporto omonimo, *L'evoluzione della governance:1988-2008*, [www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20\(capitoli%201%20e%205\)\\_ita%2001\\_07\\_2010.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf).
- Barca F., *Un "Sud Persistente". Riflessioni su Dieci Anni di Politica per il Mezzogiorno d'Italia*, in Petruszewicz M., Schneider J., Schneider P., a cura di, *I Sud. Conoscere, Capire, Cambiare*, Bologna, 2009.
- Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU*, Stockholm, 2009, [http://eprints.lse.ac.uk/23811/2/Fiscal\\_federalism\\_subsidarity\\_and\\_the\\_EU\\_budget\\_review.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/23811/2/Fiscal_federalism_subsidarity_and_the_EU_budget_review.pdf).
- Bobbio L., Pomatto G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, 2007, <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/II%20coinvolgimento%20dei%20cittadini%20nelle%20scelte%20pubbliche.pdf>.
- Bonetti A., *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nella programmazione 2014-2020: dall'approccio leader allo strumento Community Led Local Development*, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_it.pdf).
- Bonetti A., *Sviluppo locale: rischi e valore aggiunto dei processi partecipativi*, [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com).
- Bonetti A., *Agenda Urbana: l'attuazione in Italia e l'assenza nel dibattito del tema del legame fra città e aree rurali*, [www.bonetti4reforms.com/agenda-urbana-europea-attuazione-in-italia-e-assenza-nel-dibattito-del-tema-del-legame-fra-aree-urbane-e-aree-rurali-2618.html](http://www.bonetti4reforms.com/agenda-urbana-europea-attuazione-in-italia-e-assenza-nel-dibattito-del-tema-del-legame-fra-aree-urbane-e-aree-rurali-2618.html).
- Bruno A., *Beni Culturali e Paesaggistici: dalla Programmazione 2000-2006 a quella 2007-2013*, 2008.

- Bruno A., *Creazione di un paese albergo in Sicilia: Il Caso Del Paese Albergo Dei Dioscuri*, 2009.
- Bruno A., *Una Strategia Di Sviluppo Turistico: Il Psl Itaca” Gal Etna*, [www.galetna.it/doc/gal.pdf](http://www.galetna.it/doc/gal.pdf).
- Bruno A., *La Programmazione 2014-2020 In Sicilia, Manuale di Sopravvivenza Civica*, 2014.
- Bruno A., *Project Financing e Project Bonds*, 2014.
- Bruno A., *Il project financing nella nuova normativa regionale siciliana: prime note sui rapporti con la legge 166/02 e con la riforma del diritto societario*, «Rassegna Amministrativa Siciliana», DBI, 2002.
- Bruno A., *Sicilia prima della classe nel recepimento*, il Sole 24 Ore – Guida Normativa – il Project financing, 2002.
- Bruno A., *Prime riflessioni sul project financing nella nuova normativa regionale siciliana*, in Norsa A., a cura di, *La nuova finanza di progetto e il ruolo delle regioni*, Napoli, 2002.
- Bruno A., *Il Piano per il Sud*, 2010.
- Bruno A., *Le risorse Por e Fas destinate alla Sicilia: cronaca di un accentramento*, 2009.
- Bruno A., *Secondo Rapporto sul Piano Nazionale per il Sud*, 2011.
- Bruno A., *The hidden connections*, Flamingo, 2003.
- Camagni R., *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri D., Ferlaino F., a cura di, *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Capra F., *The Web of Life*, Anchor/Doubleday, New York, 1996.
- Ciappetti L., *Lo sviluppo locale capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Coleman J.S., *Social capital in the creation of human capital*, in «American Journal of Sociology», vol. 94, 1998.
- Commission Communication, *Temporary Community framework for State aids measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, 2009/C 16/01.
- Commissione delle Comunità Europee, *Rapporto sull’Europa allargata* (Thomson Report), COM (73) 550 def, 3 maggio 1973.
- Commissione Europea, *Programma PON Rete Rurale Nazionale*, 2014, [www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15003](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15003).
- Commissione Europea, *Fondi strutturali e di investimento europei Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma Orientamenti per i beneficiari Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali*, Versione 2, agosto 2014.

- Commissione Europea, *Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali*, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_it.pdf).
- Commissione Europea, ÖIR – Managementdienste GmbH 2003, *Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II*, [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm).
- Conferenza delle regioni e delle province autonome, Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, *Documento di analisi della direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici*, 5/16/CR5bis/C4.
- Cordini G., *Ambiente e Cultura: patrimonio comune dell'Umanità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999.
- Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Sezioni riunite in sede di controllo, 2015, [www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2015/rapporto\\_2015\\_coordinamento\\_finanza\\_pubblica.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/rapporto_2015_coordinamento_finanza_pubblica.pdf).
- Cortese C., *Il rafforzamento della politica locale: strumenti di governo del territorio e partecipazione attiva*, <https://web.uniroma1.it/disse/sites/default/files/SemPerCortese.pdf>.
- Costa P., Manente M., Furlan M.C., *Politica economica del turismo*, Touring, Milano, 2001.
- Donolo C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- Eggers W.D., O'Leary J., *If we can put a man on the moon: getting big things done in government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2009.
- European Commission *Open Innovation 2.0. Yearbook 2014*, Luxembourg, 2014, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/open-innovation-20-yearbook-2014-giving-you-stimulus-and-ideas>.
- Evans P., *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development, vol. 24, issue 6, 1999.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., *Report Working Paper*, 2009.
- Formez, *La progettazione integrata territoriale strumenti e procedure*, Roma, 2001.
- Formez, *Progetto officina sviluppo locale e eccellenza professionale*, a cura di, Deidda D., Mazzonis D., Edizioni Quaderni Formez, Roma, 2002.
- Formez Inea, *Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Roma, 2001.
- Gabriele S., *Le politiche sociali nell'Unequal Europe*, Menabò n. 25, 2015, [www.eticaeconomia.it/tag/menabo-n-25/](http://www.eticaeconomia.it/tag/menabo-n-25/).

- Keating M., *L'invenzione delle regioni: riorganizzazione politica e governo territoriale nell'Europa occidentale*, «Rivista delle Politiche Sociali», Parola chiave, n. 3, 2008.
- Manitiu D.N., *Valutazione delle Politiche per lo Sviluppo Locale*, tesi dottorato 2008, [www.aglassweb.com/2016/05/27/valutazione-delle-politiche-per-lo-sviluppo-locale-una-comparazione-i-vh4/](http://www.aglassweb.com/2016/05/27/valutazione-delle-politiche-per-lo-sviluppo-locale-una-comparazione-i-vh4/).
- Mendez C., *The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?*, «European Planning Studies», Vol. 19, issue 3, 2011.
- MIBACT, *Servizi di assistenza tecnica e supporto all'attuazione del progetto operativo di assistenza tecnica "rete per la governance delle politiche culturali 2012-2015"*, nell'ambito del programma operativo nazionale - governance e assistenza tecnica (PON GAT) 2007-2013, (obiettivo operativo 2.4), relativo alle regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nel settore culturale, Deloitte, Sistema, gennaio 2015.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Cento Idee per lo Sviluppo*, Schede di programma 2000-2006, a cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, 1998, [www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/doc03.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/doc03.pdf).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il Ministero delle Attività Produttive, *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel mezzogiorno*, 2003, [www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/patti/RICERCA\\_PATTI\\_TERRITORIALI.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/patti/RICERCA_PATTI_TERRITORIALI.pdf).
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, 2010, [www.nesta.org.uk/sites/default/files/the\\_open\\_book\\_of\\_social\\_innovation.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_open_book_of_social_innovation.pdf).
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- North D.C., *The New Institutional Economics and Development*, in «EconWPA Economic History», No. 9309002, 1993.
- Ottaviano G., Thisse J.F., *Agglomeration and Economic Geography*, in *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, North-Holland, vol. 4, 2004.
- Paci M., a cura di, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Padoa-Schioppa T., Emerson M., King M., Milleron J.C., Paelinck J.H.P., Papademos L.D., Pastor A., Scharpf F.W., *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution*, 1987, [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter12/19870410en149efficiencstabil\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter12/19870410en149efficiencstabil_a.pdf).

- Padoa-Schioppa T., Kistoris F., *Valutazione economica del patrimonio storico-artistico-culturale di proprietà pubblica*, in Acc. Naz. Dei Lincei, *I Beni Culturali. Istituzioni ed Economia*, Atti dei Convegni Lincei n. 152, 1999.
- Pavolini E., *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Perna A., *Aspromonte. I parchi nazionali nello sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002.
- Perulli P., *Piani strategici. Governare le città europee*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- PON Legalità 2014-2020, <http://reteambientale.minambiente.it/wp-content/uploads/2015/12/Scheda-rilevazione-PON-LEGALITA-DEF.pdf>.
- Regonini G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e mercato», n. 73, 2005.
- Savelli A., *Sociologia del turismo*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Tangorra R., *La lunga ricerca di una dimensione sociale per le politiche comunitarie*, «Menabò», n. 25, 2 luglio 2015.
- Tapscott D., Williams A.D., *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, trad. it., *Wikinomics 2.0. La collaborazione di massa che sta cambiando il mondo*, Milano, 2008.
- Trigilia C., *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- Trigilia C., *Non c'è nord senza sud: perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Tulumello A., *Integrazione europea e sviluppo locale. Appunti su modelli di capitalismo politiche di coesione*, «Studi e Note di Economia», anno XII, n. 3, 2007.
- Vanhove N., Klassen L.H., *Regional policy: A European approach*, Avebury, Aldershot, 1987.
- Viesti G., *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- Won S., *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?*, The World Bank Social Development Department Sustainable Development Network, 2012.
- Zanfrini L., *Lo sviluppo locale in una prospettiva sociologica*, in Ciciotti E., Rizzi P., *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma, 2005.