



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

Gli strumenti della programmazione integrata

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Paolo Calbucci

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Aprile 2017

Gli strumenti della programmazione integrata

Premessa

Secondo l'approccio proposto dall'Unione europea, le molteplici sfide che l'Europa deve affrontare in ambito economico, ambientale e sociale, dimostrano che è necessario adottare **un approccio integrato e territoriale** per fornire risposte efficaci. Anche per questa motivazione, il tema dello sviluppo territoriale sostenibile e integrato (in particolare urbano e delle aree rurali) è divenuto un elemento fondamentale del quadro strategico della Politica di coesione 2014-2020.

La Commissione europea raccomanda, pertanto, di attuare approcci integrati o multidimensionali (che tengano conto di diversi settori o dimensioni dello sviluppo) su scala territoriale, basandosi sulle caratteristiche di un determinato territorio; l'approccio integrato dovrebbe anche aiutare gli Stati membri a determinare un superamento dei tradizionali limiti amministrativi e potrebbe richiedere una maggiore volontà da parte di diversi livelli di governo a collaborare e coordinare le azioni da intraprendere per raggiungere gli obiettivi comuni. Ciò è in linea con il nuovo obiettivo di coesione territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona, il quale riconosce l'impossibilità di raggiungere la coesione economica e sociale a livello europeo senza una maggiore attenzione all'impatto territoriale delle politiche UE.

Il quadro strategico comune, definito nell'allegato I del Regolamento 1303/2013 "Disposizioni Comuni" (RDC), è la prosecuzione degli orientamenti strategici comunitari in materia di politica di coesione e per lo sviluppo rurale del periodo 2007-2013 e ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi, guidati da obiettivi di sviluppo locale e che hanno fatto leva sul coinvolgimento e il protagonismo delle istituzioni e del partenariato locale - come ad esempio i PRU (Programmi di Recupero Urbano), i PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio), i Patti Territoriali, il Programma URBAN I, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, il Programma URBAN II, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER 2007-13 - ma tratta di tutti e cinque i Fondi SIE.

Tale quadro ha lo scopo di rendere più semplici il coordinamento e la complementarietà degli interventi supportati dai Fondi SIE. Gli Stati membri vengono esortati a garantire la cooperazione delle autorità di gestione responsabili di ciascun Fondo SIE in tutte le fasi di

pianificazione, attuazione, controllo e valutazione del sostegno, a livello sia strategico che operativo.

Per questo motivo, il **RDC ha introdotto nuovi strumenti di integrazione** che possono essere utilizzati per attuare strategie territoriali sul campo, mettendo in relazione gli obiettivi tematici individuati negli Accordi di Partenariato (AdP), nei Programmi Operativi e in ambito territoriale:

- **Sviluppo locale di tipo partecipativo** (CLLD Community Led Local Development) di cui agli artt. 32-35 del RDC;
- **Investimenti territoriali integrati** (ITI) di cui all'art. 36 del RDC.

IL RDC prevede, inoltre, che i Programmi Operativi stabiliscano le modalità di applicazione della programmazione integrata.

L'attuazione di strategie di sviluppo integrate risulta, dunque, potenziata rispetto al precedente periodo di programmazione, grazie all'approccio plurifondo ovvero alla possibilità di combinare azioni finanziate attraverso i Fondi FESR, FSE (e anche FEASR e FEAMP) a livello di Programma Operativo o di singola operazione. Il finanziamento incrociato del FESR e del FSE, relativo a una parte di un'operazione (fino al 10% per ciascun Asse prioritario di un Programma Operativo), rimarrà a complemento dell'approccio plurifondo.

A livello nazionale, l'**Accordo di Partenariato** indica le linee direttrici per l'attuazione dell'approccio integrato alla programmazione (programmazione integrata). La programmazione integrata potrebbe essere utilizzata, secondo le indicazioni dell'AdP per:

- attuare interventi a favore dello sviluppo locale tramite il coinvolgimento attivo di partner anche privati;
- promuovere interventi per lo sviluppo urbano sostenibile;
- rispondere, tramite approcci integrati, ai bisogni specifici delle aree geografiche colpite dalla povertà o con presenza di gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale;
- affrontare le sfide demografiche delle regioni o per rispondere ad esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da svantaggi naturali o demografici;
- promuovere i 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.

Tenendo conto degli indirizzi definiti a livello nazionale nell'AdP, la programmazione integrata dovrebbe trovare attuazione, oltre che negli ambiti già stabiliti per lo sviluppo rurale (quali le Misure FEASR legate a LEADER), in particolare all'interno di due cornici strategiche prioritarie:

- l'**Agenda urbana** che si fonda su una strategia comune definita a livello nazionale, finalizzata a rafforzare alcune funzioni di servizio che i poli urbani offrono al resto del Paese, ed è volta a risolvere alcune problematiche specifiche delle grandi agglomerazioni attraverso il potenziamento e l'innovazione delle politiche urbane;
- la **Strategia per le Aree Interne**, che punta a sollecitare territori periferici e in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, verso obiettivi di rilancio socio-economico, anche agendo, simultaneamente, sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali e di cura del territorio.

L'Agenda urbana nazionale e la Strategia per le Aree interne sono, dunque, fra le due principali sfide territoriali, con cui la politica di coesione 2014-2020 intende cimentarsi.

Gli strumenti

L'AdP, a livello nazionale, specifica anche le caratteristiche peculiari oltre che i possibili modelli di governance dei due strumenti a supporto dell'integrazione territoriale (ITI e CLLD), evidenziando le differenze e quindi i relativi rischi e vantaggi, nella scelta fra l'uno e l'altro strumento.

Questi strumenti, si differenziano tra loro per:

- il diverso ruolo attribuito ai soggetti locali privati nella definizione e gestione delle strategie di intervento;
- una diversa ammissibilità delle tipologie progettuali concepibili che, con gli ITI, prevede la possibilità di realizzare anche opere e lavori di tipo infrastrutturale;
- la necessità di predisporre Piani di azione locale.

Il **CLLD**, infatti, si basa sulla progettazione e gestione degli interventi da parte di attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) al Gruppo di Azione Locale (GAL).

Viceversa, l'intervento integrato potrà essere configurato come un **ITI** laddove le competenze istituzionali per la gestione delle azioni sul territorio non possano essere delegate a soggetti diversi dagli enti di governo locale (cioè azioni integrate nel campo della pianificazione

territoriale e ambientale) o laddove il ruolo dell'ente pubblico sia dirimente per assicurare parità di trattamento, rispetto delle normative (ad es. in materia di appalti pubblici), sostenibilità e lunga durata delle operazioni.

Di seguito si riportano alcuni aspetti operativi di dettaglio dei due strumenti.

1. CLLD

È uno strumento attuativo della programmazione 2014-2020, a sostegno delle strategie di sviluppo locale che prevede un ruolo attivo delle forme di partenariato locale tra soggetti del settore pubblico, del settore privato e della società civile.

Il CLLD è sostenuto dal FEASR e può essere sostenuto anche dal FESR e dal FSE o dal FEAMP. Se il sostegno alla strategia di sviluppo locale richiede la partecipazione di più di un Fondo SIE (Piano di sviluppo plurifondo), l'amministrazione dovrà necessariamente:

- **designare un Fondo cosiddetto “Capofila”**, che ha il compito di sostenere i costi di gestione della strategia e dei soggetti locali (si dovrebbe trattare del Fondo prevalente in termini di dotazione finanziaria assegnata al singolo GAL);
- **definire procedure coordinate tra Fondi**, a sostegno della capacità dell'amministrazione nella selezione, approvazione e finanziamento degli interventi promossi dai Gruppi impegnati nello sviluppo locale (in tal caso l'AdP suggerisce di creare un Comitato tecnico regionale per l'attuazione dell'intervento CLLD plurifondo a cui dovranno partecipare le AdG dei Fondi interessati).

Per quanto riguarda il FEASR, l'utilizzo dello strumento CLLD è obbligatorio per quanto riguarda l'attuazione degli interventi LEADER; per gli altri Fondi, tale strumento è facoltativo.

Tuttavia, l'utilizzo dell'approccio plurifondo potrebbe essere preferibile nel caso si intenda assicurare un maggiore spettro di interventi da realizzare su scala locale da parte del GAL, garantendo anche maggiore efficienza agli stessi.

I vari Fondi possono potenzialmente offrire un **sostegno alla strategia di sviluppo locale partecipativo**. Il sostegno può riguardare innanzitutto i costi del supporto preparatorio, consistente nello sviluppo delle capacità, nella formazione e creazione di reti, con l'ottica di elaborare e attuare una strategia di sviluppo locale. Tali costi possono coprire uno o più dei seguenti elementi:

- iniziative di formazione rivolte alle parti locali interessate;

- studi sull'area interessata;
- elaborazione della strategia di sviluppo locale, ivi incluse consulenza e azioni legate alla consultazione delle parti interessate ai fini della preparazione della strategia;
- amministrazione (costi operativi e per il personale) di un'organizzazione candidata al supporto preparatorio nel corso della fase di preparazione;
- sostegno a piccoli progetti pilota.

Nelle fasi successive il sostegno può comprendere:

- l'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo;
- la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione del GAL;
- i costi di esercizio connessi alla gestione dell'attuazione della strategia consistenti in costi operativi, costi per il personale, costi di formazione, costi relativi alle pubbliche relazioni, costi finanziari nonché costi connessi al monitoraggio e alla valutazione della strategia;
- 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, nonché per aiutare i potenziali beneficiari a mettere a punto gli interventi ed elaborare le domande.

L'AdP definisce anche gli **ambiti tematici di intervento del CLLD**, ovvero:

- 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 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.

I territori nei quali applicare il CLLD potranno essere riconducibili ad ambiti rurali, urbani e legati al settore della pesca. La loro individuazione dovrà essere effettuata a livello regionale, evitando che sullo stesso territorio si sovrappongano due o più GAL e che si duplichino così strutture e costi amministrativi.

2. ITI

L'ITI è una novità della programmazione 2014-2020 e rappresenta uno strumento, facoltativo, per l'**implementazione di strategie territoriali di tipo integrato**. Attraverso l'ITI, gli Stati membri possono, se ritengono sia coerente con le proprie strategie, attuare in modo trasversale i Programmi Operativi ovvero attingere a fondi derivanti da diversi Assi provenienti da uno o più Programmi (sia essi monofondo o plurifondo FSE e FESR).

L'azione eseguita nell'ambito di un ITI può essere integrata da un sostegno finanziario del FEASR o del FEAMP (tuttavia va specificato che il supporto dal FEASR o dal FEAMP ad un ITI può essere solo complementare al FESR e al FSE e quindi non sarebbe concepibile un ITI supportato solo dal FEASR e/o dal FEAMP).

Gli ITI possono essere anche monofondo: in questo caso, il supporto deriva dalla combinazione di diversi Assi prioritari in uno o più Programmi supportati dal medesimo Fondo; tuttavia dovrebbero essere privilegiati investimenti da realizzare sul territorio piuttosto complessi, e quindi generalmente dovrebbero avere una connotazione plurifondo.

L'ITI monofondo sarebbe peraltro limitato al FESR, in quanto dal combinato disposto degli articoli 36 del RDC e dalle disposizioni regolamentari FSE, per quest'ultimo Fondo, la realizzazione di un ITI rende obbligatoria l'integrazione di più fonti finanziarie (quindi con il FESR).

La combinazione di investimenti fisici nelle infrastrutture da parte del FESR e investimenti nel capitale umano da parte del FSE è particolarmente rilevante nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile. La combinazione di investimenti da parte del FESR e da parte del FEASR è particolarmente rilevante per sostenere i partenariati tra aree urbane e aree rurali.

Pertanto, da quanto si desume dagli orientamenti della CE, qualora si intenda mettere in atto una serie di interventi riconducibili, per esempio, ad una strategia di sviluppo urbano o ad un'altra strategia locale (quale un patto territoriale), e qualora questa richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE o del FESR (eventualmente supportati anche dal FEASR), l'azione può essere eseguita sotto forma di ITI.

Gli elementi chiave di un ITI sono i seguenti:

- territorio designato e strategia di sviluppo territoriale integrata;
- pacchetto di iniziative da implementare;
- accordi di governance per la gestione.

È importante sottolineare che gli Investimenti Territoriali Integrati possono essere utilizzati in maniera efficiente se la specifica area geografica in questione possiede una strategia territoriale integrata e intersettoriale. La strategia dovrebbe essere progettata in modo che le iniziative possano essere costruite sulle sinergie prodotte da un'implementazione coordinata.

Qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari può essere oggetto di un ITI, ad esempio, quartieri urbani specifici con molteplici svantaggi a livello urbano, metropolitano, urbano-rurale, sub-regionale o interregionale.

Un ITI può anche offrire iniziative integrate in unità con caratteristiche simili all'interno di una regione, anche se distanti dal punto di vista geografico (ad esempio, una rete di città di piccole o medie dimensioni). Non è obbligatorio che un ITI copra l'intero territorio di un'unità amministrativa.

Inoltre, un ITI è adatto a offrire iniziative nel contesto della Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Ad esempio, gli Investimenti Territoriali Integrati possono essere utilizzati per implementare una strategia integrata per lo sviluppo urbano in città transfrontaliere. Nel caso della cooperazione, l'ITI deve essere affidato ad un ente giuridico istituito secondo la normativa di uno dei Paesi partecipanti oppure deve essere costituito da enti di almeno due Paesi partecipanti al PO o da un EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation).

Va specificato che esistono **differenze importanti tra l'ITI e il CLLD**: quest'ultimo, infatti, è un approccio che va strettamente dal basso verso l'alto. È il GAL a stabilire il contenuto della strategia di sviluppo locale e le operazioni soggette a finanziamento. L'ITI, invece, non pregiudica la modalità in cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti stessi, in quanto tale processo può andare dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto o una combinazione dei due. Inoltre l'ITI può essere attuato anche da un solo soggetto, di norma un ente locale, per esempio una unica città. Come indicato precedentemente, per il CLLD è invece obbligatoria la presenza di più soggetti rappresentativi della comunità locale attraverso la costituzione di partenariati tra soggetti pubblici e privati.

Resta valido che l'AdG del PO ha la responsabilità ultima della gestione e dell'implementazione delle operazioni di un ITI. Tuttavia, può designare organismi intermedi (OI), come una città, per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione.

Nel contesto della nuova programmazione, va ricordato anche un altro strumento che può assumere caratteristiche proprie della programmazione integrata, anche se attualmente non previsto a livello nazionale, il Piano d'Azione Comune (JAP – Joint Action Plan).

3. Piano d'Azione Comune

Oltre ai due strumenti precedentemente illustrati, il RDC introduce un'altra novità per la programmazione 2014-2020, ovvero il Piano d'Azione Comune (di cui agli art. 104-109 del RDC); anche questo elemento potrebbe pertanto rientrare nel quadro degli strumenti potenzialmente utilizzabili per attuare operazioni integrate tra più Fondi strutturali.

Si tratta, in questo caso, di realizzare una strategia di intervento incentrata sui risultati, al fine di ottenere obiettivi specifici determinati congiuntamente dal singolo Stato Membro e dalla Commissione.

La strategia, contenuta in un "Piano", che deve essere obbligatoriamente sottoposto all'approvazione della Commissione europea al fine di assicurare certezza giuridica, si attuerà attraverso un gruppo di progetti che sono realizzati sotto la responsabilità di un beneficiario designato.

Il quadro regolamentare UE non definisce i possibili settori di applicazione (che comunque non devono prevedere la fornitura di infrastrutture), tuttavia si specifica che il Piano potrà essere adottato ove sarà possibile definire obiettivi di risultato attendibili.

Il Piano può essere candidato alla CE all'atto di presentazione del Programma Operativo o anche successivamente; il responsabile del Piano è la stessa AdG o altra amministrazione pubblica (non soggetti privati).

Il Piano d'Azione Comune può essere finanziato dal FSE e dal FESR: in tal caso può far parte di uno o più Programmi Operativi e può pertanto costituire uno strumento utile per favorire una migliore integrazione dei vari Fondi in vista della realizzazione di un obiettivo comune.

La spesa pubblica destinata a un Piano d'Azione è pari ad almeno a 10.000.000 euro o al 20% del sostegno pubblico al Programma Operativo o ai Programmi, se di importo inferiore. Al fine di avviare un progetto pilota, la spesa pubblica minima in dotazione a un Piano di Azione Comune per ciascun Programma Operativo può essere ridotta a 5.000.000 euro.