Parere del Comitato europeo delle regioni — Gli investimenti territoriali integrati: una sfida per la politica di coesione dell'UE dopo il 2020

(2018/C 176/10)

Relatore: Petr Osvald (CZ/PSE), consigliere comunale di Plzeň

Testo di riferimento: N/A

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

1. fa notare che gli enti locali e regionali sono direttamente interessati dall'attuazione di strumenti della politica di coesione come gli investimenti territoriali integrati (ITI), essendo, al tempo stesso, i principali beneficiari della politica di coesione ma anche direttamente coinvolti nella gestione dell'attuazione di tale politica nel quadro della gestione concorrente. Adesso che lo strumento ITI è stato introdotto già da alcuni anni nell'attuale periodo di programmazione (2014-2020), il Comitato europeo delle regioni (CdR), in considerazione del grande potenziale di tale strumento per facilitare le sinergie tra gli investimenti che impiegano fondi SIE, presenta un parere d'iniziativa in materia. Il Comitato ritiene che l'esperienza di attuazione maturata finora dagli enti locali e regionali, in termini sia di successi ottenuti che di sfide affrontate, dovrebbe essere oggetto di attenta valutazione e considerazione ai fini del quadro normativo per il dopo 2020;

Gli obiettivi della politica di coesione e l'approccio incentrato sui territori

2. sottolinea che, per dare un contributo più efficace al conseguimento degli obiettivi dell'UE e alla creazione di un valore aggiunto europeo, nonché migliorare le condizioni e i presupposti socioeconomici per i cittadini europei in generale e aiutare ad eliminare le disparità, la politica europea di coesione deve essere adattata alla situazione e alle esigenze reali di ciascun territorio. Tale politica, quindi, deve non solo affrontare in maniera mirata e sostenibile i problemi di un dato territorio, ma anche sfruttarne al meglio le potenzialità e le specificità. Ma la cosa più importante è che essa dovrebbe accordare la priorità alla politica e allo sviluppo regionali, e in particolare alle esigenze del territorio rispetto a quelle dei singoli settori. La configurazione attuale della politica di coesione la allontana dal suo vero, originario obiettivo. Sono infatti proprio il carattere onnicomprensivo e la complessità di tale politica a costituire ormai un ostacolo fondamentale a una sua attuazione flessibile ed efficace a livello locale e regionale;

3. fa notare che, se davvero si vuole rendere la politica di coesione più efficace (anche in termini di sinergia) e sfruttare al massimo il potenziale dei singoli territori, occorre modificare considerevolmente l'impostazione dei fondi SIE, affinché, per realizzare i futuri obiettivi dell'UE e creare un valore aggiunto europeo, diventi centrale l'approccio regionale e locale incentrato sulle specificità dei singoli territori (*place-based*) e non l'approccio nazionale e le relative priorità;

4. chiede che alla politica di coesione siano applicati in maniera efficace gli elementi di base dei principi di sussidiarietà e di gestione congiunta. Sulla base di questi principi, l'UE dovrebbe limitarsi a fissare obiettivi di carattere generale (ossia a stabilire che cosa intende realizzare per l'UE nel suo insieme), mentre le modalità del loro conseguimento andrebbero definite a livello locale e regionale, in funzione delle condizioni e potenzialità specifiche (e necessariamente mutevoli) dei territori;

5. osserva che rafforzare l'approccio incentrato sui territori comporterà una comunicazione più regolare da parte dei servizi della Commissione, e in particolare della DG REGIO e delle autorità di audit, in quanto essi dovranno comunicare direttamente non solo con gli organismi nazionali, ma anche con gli enti locali e regionali. Tale approccio, inoltre, restringe la possibilità di avvalersi di modelli generici, i quali, pur rendendo la gestione e il controllo indubbiamente più facili e meno costosi, scavano tuttavia un solco profondo tra la politica di coesione e i suoi beneficiari. Tuttavia, l'attuazione di approcci territoriali integrati sulla base della partecipazione attiva dei cittadini dell'UE avrà un impatto evidente in termini di creazione di valore aggiunto europeo per i cittadini stessi, e ciò deve costituire una priorità per la Commissione così come per tutte le altre istituzioni europee e gli Stati membri;

6. fa notare che, se vogliamo costruire un'Unione europea per i cittadini, dobbiamo trarre le nostre politiche dai singoli territori, quali che siano le dimensioni di questi ultimi, cioè sia dalle comunità locali che dalle regioni, dato che gli enti subnazionali svolgono un ruolo unico e fondamentale per la qualità della vita dei cittadini, in particolare in campi come l'ambiente, l'istruzione, l'occupazione, i servizi sociali, la sanità, la cultura e così via. Data la loro maggiore vicinanza ai cittadini, questi enti ne comprendono meglio le esigenze e possono essere più attenti ai cambiamenti delle strutture sociali e demografiche: essi pongono i presupposti per la qualità della vita dei cittadini, tenendo conto dei loro interessi e delle loro priorità, e creano quindi un indiscutibile valore aggiunto europeo;

7. sottolinea pertanto che la politica regionale e la dimensione regionale della politica di coesione non solo producono effetti diretti e tangibili per le persone (facendo sì che l'Unione europea come tale significhi di più per loro, dimostrando i benefici reali che essa comporta per la loro vita e contribuendo a eliminare le disparità economiche e non) ma soprattutto creano le condizioni di base per l'attuazione di altre politiche europee. Il Comitato reputa quindi essenziale che l'attuazione della politica di coesione debba essere considerata essa stessa come un indubbio valore aggiunto europeo, così come, ad esempio, il sostegno alla scienza e alla ricerca è in sé e per sé considerato come un valore aggiunto europeo. Di conseguenza, nell'attuare la politica di coesione regionale non dovrebbe essere necessario dimostrare un valore aggiunto europeo per singoli tipi di attività o persino singoli progetti: occorrerebbe piuttosto considerare il suo contributo nel suo insieme, tenendo conto delle sinergie sia orizzontali che verticali;

8. fa notare che, al fine di migliorare la percezione che i cittadini hanno della politica europea di coesione in quanto tale, i progetti attuati nell'ambito di tale politica devono essere quelli che apportano ai cittadini stessi benefici reali, corrispondenti alle loro esigenze. Una politica regionale di coesione dovrebbe pertanto essere stabilita per tutti i tipi di enti subnazionali, dalle comunità locali alle regioni, comprese le regioni ultraperiferiche, e dovrebbe tenere conto della situazione sul campo nonché delle potenzialità e necessità del territorio in termini di orizzonte temporale, condizioni specifiche e ubicazione geografica. Occorrerebbe quindi adottare un approccio «dal basso» e sfruttare al massimo il potenziale di un approccio integrato e delle reciproche sinergie. Il livello regionale e locale e le aree funzionali che si estendono su più zone amministrative o statistiche dovrebbero svolgere un ruolo cruciale nel processo di realizzazione di sinergie e integrazione (tenendo conto dei nessi logici con le regioni vicine e degli interessi o dei bisogni delle unità territoriali inferiori), in quanto in essi alla chiarezza di pianificazione e strategie si unisce la conoscenza delle condizioni locali;

9. sottolinea che vi è un indiscutibile valore aggiunto europeo dal punto di vista dei cittadini dell'UE, che è quello di migliorare la qualità della vita nei singoli territori e nell'UE nel suo insieme. Migliorare la qualità della vita nei territori è un prerequisito indispensabile per un'attuazione riuscita di ogni altra politica dell'UE. Questo valore aggiunto europeo può essere ottenuto solo fino a un certo punto con un approccio settoriale, ma molto efficacemente con priorità orizzontali regionali come la qualità della vita nei territori (ossia mobilità — in particolare professionale — locale e regionale, occupazione ed occupabilità, servizi sociali e culturali, inclusione e integrazione, sicurezza ecc.) e «comunità intelligenti», lo sfruttamento del potenziale economico e non economico locale ecc. L'attuazione di priorità settoriali per affrontare le questioni più importanti dal punto di vista dei cittadini può produrre (e di fatto produce) solo effetti limitati e, poiché tali priorità non sono adeguate alle condizioni locali, in molti casi esse sollevano dubbi (spesso giustificati) fra i cittadini circa i benefici non solo per se stessi, ma anche per l'UE nel suo insieme. Pertanto, per garantire un valore aggiunto europeo tangibile per i cittadini dell'UE, l'unico approccio efficace consiste in un approccio territoriale integrato basato sulle condizioni locali, che è l'esatto contrario di un approccio settoriale o nazionale.

10. ricorda che la settima relazione sulla coesione, pubblicata nel 2017, ha rilevato un aumento delle disparità infraregionali, e questo anche tra le regioni più ricche. Di fronte alla sfida di correggere queste disparità infraregionali, gli ITI costituiscono uno strumento sottoutilizzato. L'esperienza del periodo 2014-2020 mostra che gli ITI e gli strumenti di sviluppo locale di tipo partecipativo possono essere utilizzati per aiutare i territori urbani o rurali più in difficoltà. Infatti, in alcune regioni europee, la loro attuazione e la ripartizione delle dotazioni del FESR si sono basate su indicatori di disoccupazione e di dinamismo economico. I territori maggiormente in difficoltà hanno beneficiato di dotazioni superiori rispetto a quelle accordate ai territori più prosperi. Una logica di equità territoriale, questa, che è essenziale per garantire che nessun territorio venga lasciato indietro dalla crescita globale;

11. accoglie con favore la relazione dal titolo *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?* [«Strategie territoriali ed urbane integrate: in che modo i fondi SIE costituiscono un valore aggiunto nel periodo 2014-2020?»]⁽¹⁾, pubblicata dalla Commissione europea nel dicembre 2017, e concorda con le conclusioni in essa contenute. Di tale relazione, il CdR desidera sottolineare in particolare i seguenti punti, che corrispondono all'esperienza maturata finora dagli enti locali e regionali:

- gli ITI offrono la possibilità di affrontare in modo mirato le esigenze e i problemi di sviluppo, nonché di formulare risposte «dal basso» coinvolgendo attivamente i cittadini e le istituzioni locali in modo da garantire che «nessuna persona o regione sia lasciata indietro». Essi hanno anche il potenziale di rispondere alle crisi localizzate o agli sviluppi imprevedibili grazie a pacchetti integrati che danno sostanza ai piani d'azione,
- le strategie urbane e territoriali sono la chiara dimostrazione di una politica di coesione che promuove l'attuazione di approcci allo sviluppo regionale e urbano basati sul territorio, e hanno favorito l'elaborazione di pacchetti di interventi specifici per un singolo territorio, concepiti in linea con le posizioni delle parti interessate ma anche nel rispetto degli obiettivi generali dell'UE come pure del «valore aggiunto» europeo e della flessibilità,

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf.

- le strategie rappresentano uno sviluppo integrato: sono multisettoriali, multipartecipative e (in un gran numero di casi) multifondo. Esse incoraggiano la cooperazione verticale e orizzontale, l'integrazione territoriale e la condivisione delle conoscenze. Malgrado il fatto che, a livello UE, ferva da tempo un dibattito sui modi di promuovere una cooperazione e un'integrazione migliori tra le varie politiche settoriali e tra le diverse autorità competenti, in molti casi l'integrazione degli interventi risulta più pratica e realizzabile a livello locale,
- gli ITI apportano un notevole livello di innovazione istituzionale allo sviluppo regionale e urbano, e creano rapporti o metodi di funzionamento nuovi. Il processo di sviluppo ed attuazione della strategia ha favorito o richiesto nuove modalità di lavoro, riflessione e collaborazione. In molti casi gli ITI sviluppano anche la cooperazione e creano reti tra centri o settori diversi.

Gli investimenti territoriali integrati e l'attuale periodo di programmazione

12. afferma che, se si vuole attuare un approccio basato sul territorio, allora uno strumento efficace in tutta la sua portata sembrano essere proprio gli investimenti territoriali integrati, i quali nell'attuale periodo di programmazione vengono già utilizzati in molti Stati membri in una serie di circostanze e di forme diverse, che vanno dagli ITI regionali e per gli agglomerati urbani (gli ITI «per lo sviluppo urbano» di cui all'articolo 7 del regolamento FERS) allo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) e ad altri strumenti territoriali integrati;

13. apprezza il fatto che, nel corso dei preparativi per l'attuale periodo di programmazione, siano stati pubblicati diversi documenti di alta qualità volti a richiamare l'attenzione sul fatto che, per utilizzare i fondi UE in maniera più efficace e centrata sui risultati dei progetti, occorresse adottare un approccio territoriale integrato, basato sulle mutevoli realtà locali. Tali documenti proponevano direttamente dei principi di gestione e attuazione secondo tale approccio, principi che purtroppo non sono stati sempre applicati in modo sistematico, cosicché nell'attuale periodo di programmazione ha prevalso un approccio nazionale e marcatamente settoriale, probabilmente meno oneroso per la Commissione sul piano amministrativo, ma non idoneo a realizzare l'effetto voluto in specifiche regioni e per determinati cittadini dell'UE, come emerge chiaramente dai recenti dibattiti sullo stato della politica di coesione;

14. ritiene che, tra i documenti menzionati sopra, il più significativo sia quello, pubblicato nel 2009, intitolato **Un'agenda per la riforma della politica di coesione — Un approccio territoriale per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea** e meglio noto come «**rapporto Barca**», in cui l'approccio territoriale integrato e l'approccio incentrato sui territori sono presentati come la base per il rilancio della politica di coesione e si invoca una strategia di sviluppo fondata sulle realtà locali che punti sia agli obiettivi economici che a quelli sociali;

15. apprezza il fatto che la Commissione europea (DG REGIO) abbia anche elaborato, in collaborazione con esperti, un eccellente documento intitolato **Scenarios for Integrated Territorial Investment** («Scenari per gli investimenti territoriali integrati»), che è stato pubblicato nel gennaio 2015 e prospetta quattro scenari per l'attuazione di investimenti territoriali integrati sulla base delle diverse condizioni e caratteristiche di ciascun territorio. Nell'attuale periodo di programmazione le proposte formulate nel documento sono state applicate solo in misura limitata, anche per via della pubblicazione tardiva del documento stesso (avvenuta, come si è detto, soltanto nel 2015). Sarebbe utile servirsi di questo documento come punto di partenza per i dibattiti sul futuro degli ITI;

16. apprezza il fatto che, nell'attuale periodo di programmazione, 20 Stati membri abbiano volontariamente partecipato all'attuazione dello strumento ITI. Purtroppo, alcuni paesi hanno utilizzato gli ITI soltanto in relazione all'applicazione dell'articolo 7 del regolamento FERS, in base al quale almeno il 5 % delle risorse del fondo 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, senza tenere sufficientemente conto delle esigenze reali dei livelli locali e regionali. Un numero considerevole di altri Stati membri ha utilizzato tale strumento in maniera più ampia (impiegando anche ITI «tematici» ai sensi dell'articolo 36 del regolamento disposizioni comuni (RDC)). In futuro questo importante potenziale di investimenti integrati potrebbe essere ottimizzato facendo tesoro degli esempi di buone pratiche già esistenti e adeguando ulteriormente lo strumento alle diverse esigenze locali e regionali, attuando le raccomandazioni formulate nel presente parere;

17. deplora il fatto che gli approcci territoriali integrati siano stati attuati con considerevole ritardo e che tale strumento non abbia ancora potuto generare tutte le sinergie che esso potrebbe e dovrebbe produrre, ma osserva anche che questo non può e non deve essere addotto come argomento per sostenere che l'attuazione della politica europea di coesione attraverso investimenti territoriali integrati non è efficace. Al contrario, infatti, se si considerano le complicazioni e la mancanza di chiarezza che hanno accompagnato la prima attuazione degli ITI, il semplice fatto che tale strumento (grazie ai grandi sforzi del personale di tutte le parti interessate) sia finalmente «decollato» e stia producendo risultati con un reale impatto positivo sui territori e i relativi cittadini è la prova del suo potenziale. Inoltre, il CdR sottolinea il valore aggiunto degli approcci territoriali integrati nei casi in cui hanno agito come una leva per lo sviluppo di capacità in taluni contesti, agevolando l'adozione di un approccio territoriale integrato e di una governance multilivello laddove prima questi non esistevano.

Come è emerso dal seminario sullo stato dello sviluppo urbano sostenibile e degli ITI svoltosi nel marzo 2017 presso il Comitato europeo delle regioni ⁽²⁾, le principali difficoltà incontrate nell'introdurre tale strumento nell'attuale periodo di programmazione sono state:

- il ritardo nella pubblicazione delle «Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (articolo 7 del regolamento FESR)», pubblicate dalla Commissione europea soltanto nel maggio 2015. È solo sulla base di tale documento che si è iniziato a predisporre la struttura di attuazione degli ITI negli Stati membri, a delimitare le zone urbane e a definire le procedure di approvazione dei documenti strategici di sviluppo urbano nonché i documenti strategici stessi. Solo allora si è potuto dare inizio alla pianificazione dei singoli progetti,
- nella maggior parte degli Stati membri il problema principale dell'attuazione e dell'elaborazione dei documenti strategici per le zone urbane in relazione agli ITI è stato ravvisato nel fatto che, al momento di avviare i preparativi per l'attuazione di tali investimenti, erano già stati approvati i programmi operativi (PO), i cui indicatori e sistemi di gestione non tenevano conto di questo nuovo strumento, ed è stato quindi necessario adeguare le strategie per le zone urbane ai diversi PO e indicatori già stabiliti, il che ha notevolmente limitato la flessibilità di tali strategie e i loro reali effetti sinergici,
- in alcuni casi, l'assegnazione obbligatoria delle risorse dei PO allo strumento ITI non ha avuto luogo, il che, di fatto, ha svuotato di senso l'intero principio dell'attuazione e della creazione di sinergie attraverso gli ITI,
- i ritardi nell'attuazione e la creazione di strutture di attuazione degli ITI inutilmente complicate, dove anche a livello di zona urbana devono essere istituiti organismi intermedi che monitorano e valutano i progetti, benché la vera selezione si svolga per lo più soltanto al livello delle autorità di gestione dei singoli PO. In alcuni casi queste strutture appaiono sproporzionate, sia per l'esiguità delle risorse stanziare per gli ITI, sia per la scarsità delle competenze concrete di cui dispongono tali organismi intermedi o per le possibili sovrapposizioni operative. In tali situazioni, la presenza di strutture di attuazione così complesse complica inutilmente l'intera procedura,
- nel processo di attuazione non si tiene sufficientemente conto delle competenze e dei poteri degli organismi responsabili della selezione delle operazioni (definiti all'articolo 7 del regolamento FESR). Laddove le strategie territoriali integrate per lo sviluppo urbano sostenibile vengono attuate in un'area funzionale più vasta dei confini urbani ufficiali, la posizione delle autorità subregionali che operano nel quadro di un ampio partenariato tra soggetti interessati del territorio e in base al principio della governance multilivello non è, nella maggior parte dei casi, sufficientemente definita sul piano normativo.

Il seminario ha inoltre messo in evidenza gli aspetti positivi: in particolare le risorse allocate per l'attuazione delle strategie nonché la creazione di sinergie tra i progetti, ma soprattutto il fatto di affrontare i problemi in base alle condizioni e alle potenzialità locali, ovvero sia l'applicazione concreta di un approccio incentrato sul territorio;

Come procedere dopo il 2020 — proposte per il futuro periodo di programmazione

18. ritiene che, per sapere come utilizzare al meglio lo strumento ITI dopo il 2020, dovremmo far tesoro dell'esperienza maturata sinora riguardo alla sua attuazione. Detto ciò, tuttavia, per il prossimo periodo di programmazione non ci si potrà limitare a una semplice modifica dell'attuale sistema volontario di attuazione degli ITI. L'esperienza attuale, infatti, andrebbe considerata soltanto come il risultato sperimentale di progetti pilota, da utilizzare per trasformare realmente la politica europea di coesione in una politica basata sullo sviluppo regionale, su un approccio territoriale integrato e su un approccio incentrato sui territori che sia in grado di sfruttare realmente il potenziale di questi ultimi e di affrontarne le sfide e i problemi economici e sociali per apportare benefici ai cittadini dell'UE e all'Unione nel suo complesso;

19. propone, per il prossimo periodo di programmazione, di prendere le mosse dal già citato documento intitolato «Scenari per gli investimenti territoriali integrati» e di applicarlo nel modo più ampio possibile. L'approccio ITI dovrebbe trovare piena applicazione anche al di là delle zone urbane (alle quali oggi è perlopiù confinato) ed essere attuato più ampiamente in aree rurali e funzionali definite in modi diversi in base alle condizioni locali, come indicato nei quattro scenari prospettati in quel documento. L'applicazione dello strumento dell'investimento territoriale integrato nelle regioni funzionali è particolarmente importante perché il sostegno mirato ai territori, fondato su una strategia orientata dal basso verso l'alto, può risultare particolarmente efficace e proficuo nel creare sinergie tra risorse endogene e fonti di finanziamento esterne. Nel prossimo periodo di programmazione, dovrebbe essere obbligatorio per tutti gli Stati membri

⁽²⁾ Il seminario è stato proposto dalla regione di Murcia e organizzato congiuntamente con la Commissione europea nel quadro dello strumento TAIEX REGIO PEER 2 PEER (uno strumento ideato per favorire lo scambio di conoscenze e di buone pratiche tra gli organismi che gestiscono i finanziamenti a titolo del FESR e del Fondo di coesione, aumentando in tal modo la loro capacità amministrativa e facendo sì che gli investimenti dell'UE producano risultati migliori).

agevolare l'attuazione degli ITI affinché questi possano esprimere il loro potenziale di strumenti fondamentali per attuare la politica di coesione regionale dell'UE, sempre nel rispetto del principio di partenariato e con la garanzia di un adeguato coinvolgimento e un'adeguata partecipazione degli enti locali e regionali all'elaborazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione delle strategie;

20. propone altresì che, per elaborare strategie integrate globali, si parta da territori funzionali e logici, che non dovrebbero essere più vasti delle regioni NUTS III, a meno che i nessi logici esistenti in un dato territorio non creino una diversa unità funzionale nel cui ambito la strategia possa essere attuata in modo più efficace. Tuttavia, ciò non significa che le autorità delle regioni NUTS III o delle regioni analoghe debbano essere anche l'unico organismo di gestione dell'attuazione della strategia in materia di ITI né che all'interno di tale territorio debba essere elaborata soltanto un'unica strategia integrata. Al contrario, il Comitato ritiene opportuno che, sulla base delle condizioni locali e funzionali e dei nessi logici, siano create singole strategie di investimento territoriale integrato in funzione dei diversi tipi di territorio all'interno dell'unità funzionale di cui sopra, le cui realizzazioni e i cui effetti dovrebbero però essere armonizzati a questo livello. Tale armonizzazione dovrebbe permettere anche di creare nessi tematici logici con le regioni vicine e di tenere conto degli interessi o delle esigenze delle unità territoriali di livello più basso. In ogni caso, l'attuazione e la gestione delle strategie dovrebbero aver luogo in modo tale da massimizzare gli effetti, ma soprattutto su base volontaria e nel rispetto delle condizioni e situazioni locali;

21. raccomanda con forza di concentrare, per quanto possibile, tutte le risorse destinate agli ITI in un unico programma operativo multifondo, in modo che i singoli ITI facciano sempre riferimento ad un unico programma operativo, ossia che i singoli organismi di attuazione degli ITI debbano comunicare con una sola autorità di gestione di un PO. In effetti, gli ITI apportano un valore aggiunto assai maggiore quando sono finanziati da più fondi. Un insieme di regole comuni che consenta di integrare gli investimenti a titolo del FESR, del FSE, del Fondo di coesione e delle sezioni del FEASR attinenti allo sviluppo rurale generale costituirebbe il mezzo più efficace per conseguire gli obiettivi della politica di coesione. Nel prossimo periodo di programmazione, qualora non venga accolta l'idea di collegare i singoli ITI a un unico programma operativo, occorrerà quantomeno evitare di creare collegamenti inutilmente complessi a singoli PO settoriali. Il Comitato è favorevole a programmi multifondo che siano attuati a livello regionale. Il PO di cui gli ITI fanno parte dovrebbe logicamente essere finanziato da più fondi, tuttavia, per rafforzare le sinergie, si dovrebbe anche consentire allo strumento ITI di creare, se del caso, collegamenti funzionali con programmi operativi diversi e altri strumenti (quali ad esempio Orizzonte 2020 e il FEIS). Gli organismi di attuazione degli ITI ad ogni livello dovrebbero poter godere della massima flessibilità ai fini del raggiungimento degli obiettivi. La possibilità di designare un fondo capofila per l'assistenza tecnica potrebbe anche facilitare l'attuazione operativa del finanziamento erogato da più fondi;

22. reputa che l'attuazione di un ITI debba tenere conto dell'esistenza di indicatori di produttività e di esecuzione adeguati allo scopo ultimo dell'investimento territoriale integrato. È indispensabile disporre di indicatori specifici per questo strumento di programmazione, e ciò comporta che, nella fase di progettazione dei programmi operativi, gli enti regionali debbano avere la possibilità di presentare indicatori propri, i quali dovrebbero essere presi in considerazione dai servizi della Commissione onde garantire la corrispondenza tra le azioni proposte, gli indicatori di misurazione e gli obiettivi dell'ITI. Analogamente, il Comitato richiama l'attenzione sulle difficoltà giuridiche (ad es. riguardo alle regole sugli aiuti di Stato) talvolta occasionate dalla discriminazione positiva nell'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo dello strumento ITI, in relazione, ad esempio, alle condizioni della procedura di gara aperta;

23. raccomanda inoltre che la designazione delle aree ITI, le relative disposizioni attuative, gli obiettivi e le dotazioni di bilancio siano chiaramente definiti in anticipo negli accordi di partenariato (o negli strumenti analoghi che definiscono i rapporti tra gli Stati membri e l'UE nel prossimo periodo di programmazione) e, in quanto componente obbligatoria, nei corrispondenti programmi operativi. Al tempo stesso, nella fase dell'approvazione del programma operativo corrispondente, ogni organismo che attua degli ITI dovrebbe negoziare e approvare, di concerto con l'autorità di gestione del PO in questione, un accordo con la Commissione (un accordo diretto tripartito tra gli organismi di attuazione degli ITI, l'autorità di gestione del PO e la CE è indispensabile per la buona riuscita di tale attuazione) che stabilisca le modalità attuative e definisca degli indicatori incentrati sugli effetti reali prodotti dalla strategia sul territorio in questione. Nei paesi in cui il principio di partenariato non è stato adeguatamente attuato ed è puramente superficiale, la Commissione europea dovrebbe aiutare a creare relazioni basate su un vero partenariato, in particolare per l'attuazione degli ITI;

24. fa notare come le recenti esperienze in materia di attuazione non solo degli ITI ma anche del FEIS a livello regionale dimostrino in generale che, per garantire stabilità e il relativo impatto, è necessario che la gestione e il finanziamento degli ITI abbiano luogo sulla base di una sovvenzione globale che definisca chiaramente obiettivi, indicatori, risorse e responsabilità per l'attuazione. Tuttavia, questa sovvenzione globale non dovrà essere percepita come una fonte di risorse finanziarie da utilizzare a proprio piacimento, ma dovrà essere legata in modo inequivocabile al raggiungimento degli obiettivi e agli indicatori fissati singolarmente per ciascuna strategia ITI nell'ambito dei negoziati sul PO pertinente. Il regime

di sovvenzione globale dovrebbe garantire la prevedibilità e la sicurezza delle risorse per l'attuazione di strategie in materia di ITI, e in tal modo consentire anche una combinazione flessibile di questa risorsa finanziaria con altri strumenti unionali e nazionali (come ad esempio il FEIS ed Orizzonte) e risorse proprie. Questo per far sì che un reale approccio strategico possa essere adottato nel quadro dell'attuazione di ITI, e in modo da ottenere il massimo livello possibile di integrazione di risorse e le maggiori sinergie all'interno delle singole sottoregioni nonché in tutti i territori all'interno di una data regione;

25. reputa che l'attuazione di un ITI debba risultare nel miglioramento della gestione finanziaria dei programmi operativi. La complementarità non comporta un finanziamento maggiore per l'attuazione di questo strumento di programmazione. Conformemente al principio «incentivare anziché sanzionare», bisognerebbe aumentare i tassi di cofinanziamento per la copertura dei costi di investimento direttamente riconducibili all'obiettivo dell'ITI.

26. raccomanda inoltre che ad essere incaricati dell'attuazione degli ITI siano esclusivamente gli enti locali e regionali di vario livello, le associazioni di comuni e i consigli di sviluppo del territorio istituiti con disposizioni di legge, le euroregioni e gli organismi di cooperazione territoriale interregionali, in quanto sono le uniche entità in grado di garantire l'attuazione delle strategie. Questi enti dovrebbero disporre della massima flessibilità sia nella selezione delle attività e degli interventi per il conseguimento degli obiettivi sia nell'entità e nella destinazione del sostegno, in modo da poter combinare efficacemente le proprie risorse con quelle unionali, nazionali e private al fine di ottenere il massimo effetto sinergico possibile per la strategia. Inoltre, si dovrebbe consentire loro di modificare, nel corso dell'attuazione della strategia, l'entità e la destinazione del sostegno in funzione delle mutevoli condizioni socioeconomiche del territorio, in modo da riuscire a conseguire gli obiettivi nel modo più efficace e a creare il massimo valore aggiunto europeo. In tale contesto, il Comitato invita la Commissione europea a garantire la certezza giuridica attraverso disposizioni chiare in materia di responsabilità nell'impiego degli ITI;

27. ritiene fondamentale andare oltre un semplice raggruppamento di progetti cofinanziati da diversi fondi e perseguire un'autentica e adeguata strategia di gestione integrata; osserva, a tale proposito, che, se si vogliono rendere gli ITI maggiormente efficienti ed efficaci, è necessario assicurare un maggiore sostegno e orientamento concreto per migliorare sia la comprensione di tali strumenti che la concezione e l'attuazione delle strategie, in modo da sfruttare appieno il potenziale degli strumenti stessi; e a tal fine raccomanda di valutare la possibilità di creare una struttura permanente di sostegno specifica per le regioni interessate a utilizzare questi strumenti, che svolga attività d'informazione, consulenza e promozione dello scambio di buone pratiche;

28. fa notare, in conclusione, che i preparativi per l'attuazione dello strumento ITI per il periodo di programmazione post-2020 dovranno essere avviati immediatamente dopo la pubblicazione (che si prevede imminente) della proposta legislativa sui fondi SIE dopo il 2020, in modo che le singole strategie in materia di ITI siano elaborate e discusse in modo approfondito con i cittadini e le altre parti interessate prima delle prime discussioni sui PO con la Commissione europea. Ciò in quanto un approccio «dal basso» è molto più partecipativo e complesso, e negoziare sulla base di tale approccio richiede molto più tempo che negoziare dall'alto. L'attuazione dello strumento ITI dovrebbe essere integrata nella proposta legislativa sui fondi SIE dopo il 2020 e nei progetti di bilancio, ossia negli atti che costituiranno la base della futura politica di coesione.

Bruxelles, 1° febbraio 2018

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Karl-Heinz LAMBERTZ