

Il ruolo degli Enti Locali nella programmazione comunitaria 2014-2020

E' con attenta partecipazione che cogliamo l'occasione che l'Assemblea legislativa della regione Emilia – Romagna ci offre ogni anno attraverso l'audizione promossa dalla Prima Commissione, per portare il nostro contributo allo svolgimento del programma annuale della Commissione Europea.

Sull'attività preparatoria per la sessione europea 2014 ed in merito all'esame all' esame preventivo del programma di lavoro, **esprimiamo come ANCI e LEGAUTONOMIE dell'Emilia Romagna la nostra condivisione: le tematiche esposte, e i punti ove è stato possibile individuare la descrizione e la portata degli obiettivi, sono certamente rilevanti per l'anno 2014.**

L'unica osservazione che esprimiamo al riguardo attiene le prassi con le quali la Regione opera prevalentemente per attuare il programma. Infatti si ritiene che queste prassi debbano mirare in modo più preciso e coerente per integrare le attività previste dal programma nel corpo delle politiche settoriali e per rafforzare le sinergie.

Per fare un esempio è evidente che tra una parte rilevante delle politiche energetiche e le azioni di riqualificazione e rigenerazione urbana c'è una reciproca interdipendenza che non è utile lasciare al solo governo dei piani attuativi comunali perché la qualità di questo governo si può meglio perseguire se l'interdipendenza viene riconosciuta anche nell'ambito delle programmazioni di sistema e di progettazione strategica.

Cogliamo questa occasione di confronto per allargare l'attenzione dell'Assemblea ad alcune questioni di metodo e di merito che come sistema rappresentativo degli Enti Locali, riteniamo di particolare rilevanza.

La situazione di crisi che stiamo attraversando aumenta la disoccupazione e riduce il reddito delle famiglie, con la conseguenza di un generale impoverimento che in alcuni casi si traduce in vera e propria emergenza.

L'attuazione per il secondo anno di seguito del "two-pack" che introduce le regole per migliorare il coordinamento di bilancio e la sorveglianza economica e finanziaria degli Stati membri della zona euro, ci induce intanto ad una prima osservazione di cui l'Italia, attraverso le massime cariche dello Stato e del Governo, si sta facendo portavoce: al rigore sui bilanci occorre affiancare una politica di sviluppo che contrasti i preoccupanti fenomeni di degrado in atto, allarghi la base produttiva e dia impulso all'occupazione e riapra e sostenga la domanda interna.

Si fa quindi essenziale l'obiettivo strategico di contrastare la crisi in atto da troppo, lungo tempo con tutti gli strumenti messi a disposizione in primis dai fondi strutturali partendo dagli obiettivi tematici contenuti nel patto di partenariato e indicati anche nel nuovo regolamento approvato.

Obiettivi tematici che sono:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e della pesca.
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi.
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente.
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Se da un lato le riforme economiche e di bilancio cominciano a dare i primi timidi frutti, dall'altro permangono esclusione sociale e disuguaglianze che la crisi rende sempre più accentuate.

La ripresa economica che dobbiamo cercare di mettere in campo con pervicacia, per contrastare efficacemente la crisi diffusa e per invertire la rotta, dovrà avvalersi al massimo di tutto il potenziale rappresentato dall'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento europei, non più solo come strumenti di carattere aggiuntivo o rivolti alla realizzazione di interventi eccezionali, ma come elementi necessari ad attuare le politiche di contrasto alle povertà vecchie e nuove e leve di sviluppo.

I nuovi programmi europei che auspichiamo possano diventare operativi già a partire dal mese di giugno, offrono una vasta gamma di possibilità concrete per sviluppare gli investimenti, promuovere l'occupazione e l'inclusione sociale, far crescere il capitale umano e attraverso la leva della formazione, stimolare professionalità nuove e capaci di interpretare le esigenze di un mercato in rapidissima e talvolta convulsa trasformazione .

Telecomunicazioni energia trasporti integrati ed interconnessi in un quadro normativo chiaro per migliorare competenze, investimenti in ricerca, innovazione e sviluppo. Entro il 2015 la

Commissione europea si pone la finalità di creare un mercato unico e dinamico delle telecomunicazioni a sostegno di un vero mercato unico del digitale.

Sosteniamo con forza l'altro obiettivo strategico di far sì che nel 2014 i cittadini europei possano beneficiare di un mercato dell'energia completamente integrato, con la garanzia aggiuntiva di collegamenti energetici con altri Stati membri.

Sosteniamo pure le proposte tese a definire un quadro intrinsecamente coerente, per la realizzazione delle politiche dell'energia e del clima indicate nei programmi (2030 come traguardo), volte ad abbattere le emissioni di gas serra, ad assicurare un approvvigionamento energetico meno costoso e più sicuro, ad incrementare gli investimenti e a creare nuove opportunità di lavoro.

Questi obiettivi sono in larga parte contenuti nell'elenco delle priorità legislative e non, che costituiscono il programma 2014. Per coerenza con la documentazione ricevuta esponiamo l'elenco dei punti sottoposti all'esame preventivo:

- 1. Riesame del quadro politico e normativo dell'Unione Europea per la produzione biologica. Valutazione della pertinenza della nostra normativa sulla base dei contenuti metodologici del programma REFIT. Revisione del quadro normativo per l'agricoltura biologica: la DG agricoltura parteciperà ai lavori sulla proposta di regolamento che la commissione proporrà nei prossimi mesi. Inoltre sarà pubblicato un report entro marzo 2014, contenente i risultati della valutazione d'impatto e la strategia complessiva da proporre al Consiglio Europeo.*
- 3. Quadro 2030 per le politiche climatiche ed energetiche: l'obiettivo è quello di dar vita all'iniziativa complessiva che costituirà il quadro delle politiche post 2020 per il periodo che va fino al 2030. Si può dire che si tratta del cammino dell'UE su CLIMA ED ENERGIA dal 2020 al 2030. DGR n.° 903/2013. bando rivolto agli Enti Locali per sostenere l'adesione al patto dei sindaci, attraverso la concessione di tributi per la redazione dei piani di azione per l'energia sostenibile (PAES) in attuazione dell'asse 7 del pta 2011-2013. Condividiamo ugualmente la risoluzione n.° 3558/2013 sulla proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio su di un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020; "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta fino al 2020."*
- 4. Quadro ai fini dell'estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali. L'obiettivo è di permettere agli Stati Membri di diversificare le forniture di energia e di migliorare la competitività anche mediante la produzione di idrocarburi non convenzionali.*
- 5. Modernizzazione degli Aiuti di Stato. A tal proposito apprezziamo che questo tema importantissimo sia stato inserito nell'ambito delle iniziative formative promosse dalla Regione Emilia-Romagna in collaborazione con le associazioni degli Enti Locali, ANCI, LEGAUTONOMIE Emilia-Romagna, UPI, UNCEM, AICCRE, si rileva infatti la sensibilità di averlo posto all'attenzione congiunta di personale regionale, provinciale e degli Enti Locali.*
- 6. Modernizzazione degli Aiuti di Stato: regolamento generale di esenzione per categoria.*

9. *Pacchetto sulla mobilità dei lavoratori. L'obiettivo è quello di favorire una migliore circolazione delle persone per quanto concerne il lavoro e la formazione professionale, armonizzando i regimi previdenziali favorendo in tal modo politiche che promuovano la crescita professionale e l'occupazione.*
10. *Comunicazioni sulla creazione di posti di lavoro nell'economia verde. Ricordiamo il piano straordinario per l'occupazione dei giovani, approvato con DGR n.° 413/2012, nell'ambito del Patto per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva sottoscritto il 30 novembre 2011 tra Regione e Parti sociali.*
11. *Stato di attuazione del mercato interno dell'energia e piano di attuazione del mercato interno dell'energia a livello del commercio al dettaglio l'obiettivo : raggiungere il completamento del mercato interno dell'energia entro il 2014*
12. *Pacchetto sulla politica industriale. La comunicazione sulla politica industriale esaminerà ulteriormente l'attività manifatturiera ed i servizi collegati , per incentivare la competitività delle nostre imprese.*
14. *Uso efficiente delle risorse e rifiuti*

Siamo profondamente interessati a diffondere anche le sfide e i valori che l'Unione Europea mette in campo non solo sul piano economico, valori di libertà e giustizia che mettono al centro i diritti dei popoli, dei cittadini e delle persone, valori quali ad esempio: il rispetto della sovranità dei popoli, la protezione dei dati sensibili, la lotta a qualsiasi forma di discriminazione, il rispetto delle minoranze, la tutela dei consumatori, la tutela dell'ambiente.

All'interno di questo quadro strategico generale, estremamente sintetizzato, che riporta quasi esclusivamente per titoli l'elenco delle priorità indicative delle linee guida della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2014, vogliamo porre con forza l'accento sul ruolo importante che rivestono gli Enti Locali nella programmazione complessiva del nuovo ciclo dei fondi europei per il 2014-2020.

Qualsiasi politica che sia mirata allo sviluppo si rapporta necessariamente ai problemi, alle potenzialità ,alle specificità del territorio.

L'insieme del contesto urbano può quindi essere considerato motore di sviluppo sia che si tratti di incidere sul miglioramento delle condizioni di vita sia che si tratti di promuovere trasformazioni economiche e sociali.

Questo fatto , di semplice constatazione, ma di profonda evoluzione dell'ottica da cui partire per risolvere i problemi più urgenti, trasforma il territorio urbano e non, in un interlocutore essenziale per cogliere la nuova geografia dei bisogni.

Sono gli Enti Locali singoli ed associati, espressione di area vasta e di territori a vocazioni complesse, in cui convivono eccellenze e disarticolazioni , i principali fautori delle politiche di

sviluppo territoriale, essenziali nell'individuazione degli obiettivi specifici attraverso gli strumenti urbanistici, i piani strategici, i piani di zona territoriali.

Tali strumenti poi devono trovare il modo di dialogare per le ovvie interconnessioni ed in virtù di una lettura più precisa ed incisiva del modo di vivere che contenga al suo interno i valori che caratterizzano la nostra storia italiana ed europea.

In sintesi:

La nuova programmazione europea per il 2014-2020 assegna ai Comuni un ruolo di primo piano che non si esaurisce all'interno di un PON CITTA ' che pure ha il merito porre le tematiche urbane come "Centrali" rispetto al passato , ma deve prevedere una considerazione più appropriata all'interno del POR FESR Emilia-Romagna, che all'interno del FSE e del PSR, dal momento che non sono più solo le Province a rappresentare le istanze territoriali, ma direttamente i Comuni e le Unioni dei Comuni. E c'è di più, se pure tardasse a venire una rivoluzione all'interno delle competenze delegate dalla Regione alle Province, quest'ultime non sarebbero comunque un grado di essere le sole porta-voci del territorio: infatti i temi che caratterizzano le trasformazioni a questo livello sono oggi molto complessi e, al tempo stesso, specifici e propongono la necessità di raccordare, nei sistemi territoriali, azioni sussidiarie e di vicinanza con azioni e obiettivi strategici.

In particolare il filo conduttore che vogliamo possa essere tessuto dalla regione e dalla commissione europea (attraverso interventi diretti ed indiretti) deve sostenere a nostro avviso, lo sviluppo dei sistemi integrati delle aree metropolitane, dei sistemi urbani e delle zone interne riconoscendone le particolari specificità e individuandone i punti di interconnessione, di cooperazione e di continuità.

Si include in questa nuova dimensione territoriale anche una risposta complessiva ai bisogni sociali letti attraverso piani urbanistici che offrano risposte al tendenziale azzeramento delle dinamiche produttive e sociali che determinano il crescente consumo di suolo agricolo a fini insediativi con una nuova attenzione alla rigenerazione urbana e tengano conto delle risorse energetiche, spazi di vita, edifici da abitare, con rinnovata intelligenza e rispetto.

La Città Metropolitana, insieme agli altri sistemi urbani dotati di ricchezza e varietà di funzioni, servizi e risorse rappresenta la dorsale strategica principale della programmazione 2014-2020.

In rapporto a questo i Piccoli Comuni, singoli o associati, interpreti di nuove condizioni di qualità della vita o di promozione culturale di valori essenziali, di valorizzazione e di potenzialità, possono trovare un posto significativo soprattutto se capaci di farsi portavoce di bisogni di area vasta. Forse la Commissione Europea ha bisogno di sapere, di rendersi conto, che il territorio non è solo quello regionale, insieme di tanti profili verticali, il territorio è anche il luogo in cui, come in una matrice logica che incrocia gli obiettivi con gli strumenti, si incontrano bisogni particolarità, problematiche, in taluni casi anche eccellenze, che necessitano di essere interpretate e quindi promosse.

Lo spazio che disegna un ruolo per i Comuni, i tanti Comuni della nostra Regione medio -grandi o piccoli diventa quindi un territorio messo in rete, (la rete da promuovere non è necessariamente

una rete tra Enti Locali limitrofi) una rete determinata da tanti fattori, sia dalla vicinanza fisica, dal collegamento , dall'Unione Istituzionale, come dalla vicinanza empirica, dal collegamento informatico, dalla presa di coscienza di situazioni analoghe, simili, dialoganti. Perché il territorio sia intelligente occorre uscire dal proprio ambito e creare sinergie.

La maggiore responsabilizzazione degli Enti Locali nella richiesta chiara di un loro coinvolgimento nella realizzazione degli obiettivi e delle priorità dei fondi strutturali e non solo, non può prescindere dalla misurazione di una capacità amministrativa dei comuni a cui affidare la realizzazione degli interventi integrati urbani, attraverso la verifica dentro gli Enti, della sussistenza delle condizioni sia organizzative che strutturali e dell'esistenza nelle risorse umane impiegate, delle competenze necessarie a far fronte alle problematiche esistenti.

L'intensificarsi dell'attenzione sul territorio, aree urbane . zone interne, aree metropolitane, cambia completamente la prospettiva. Pur nei limiti esistenti che non vanno sottaciuti, risulta evidente che si pone con forza l'accento su tematiche fino ad ora sottostimate. Questo nuovo paradigma ci impone di attrezzarci al meglio non solo recependo i canoni di una cultura europea dell'agire e del progettare all'interno delle strutture organizzative dei nostri Comuni, ma anche puntando sulla valorizzazione delle competenze necessarie a cogliere e a sviluppare questi spunti.

Giunge quindi molto opportuna dagli incontri con gli enti locali realizzati nell'arco del 2013 la richiesta di un nuovo piano di interventi formativi per approfondire la conoscenza degli aspetti innovativi contenuti nelle linee di indirizzo dei nuovi fondi e dei nuovi programmi comunitari.

Soprattutto si impone la necessità di riorganizzare, nei Comuni e nelle Unioni dei Comuni, in maniera più incisiva che nel passato la struttura delle competenze sulle tematiche Comunitarie e delle metodologie di intervento.

Lo strumento organizzativo definito in genere con il termine di "Ufficio Europa", che oggi sembra un po' superato perché rimanda ad una immagine generalmente avulsa dal contesto del Comune, mentre ora si impone la necessità di lavorare dentro al Comune in rete con gli uffici e con la restante comunità locale.

In maniera più coerente questo strumento organizzativo potrebbe essere indicato con "Progetto Europa" in cui le conoscenze e, le competenze, le professionalità , la ricchezza dei rapporti consolidati, le capacità di intervento acquisite nel tempo, devono essere messe in rete dentro e fuori del Comune, non solo ma anche tra i Comuni, nel perimetro di quell'area vasta di riferimento che può coincidere con le Unioni Dei Comuni oppure no , purché il territorio in questione sia il più significativo possibile in relazione agli interventi che si vogliono promuovere.

Quindi una struttura, un team di progetto attento ed informato sulle opportunità esistenti in grado di promuovere idee progettuali, di sapere come metterle in cantiere monitorarle, seguirle in tutte le varie fasi dall'avvio alla rendicontazione

E' necessario quindi sviluppare una formazione delle competenze, volta a sollecitare la collaborazione tra i settori , a sollecitare lo studio e l'analisi di un modus operandi coinvolgente e diffuso.

Ne consegue la convenienza, per tutti gli attori del sistema, di procedere ad una ridefinizione metodologica dell'agire e del convivere con una cultura diffusa nella Pubblica Amministrazione locale, dell'utilizzo degli strumenti Comunitari fino ad ora sottovalutati al di fuori delle straordinarie eccellenze esistenti o delegata, a volte impropriamente, a soggetti privati o consulenti.

In questo senso, perno di programmazione territoriale quindi, oltre alla valorizzazione della Città Metropolitana e delle aree urbane come aree strategiche, sono le Unioni dei Comuni , che rappresentano il territorio di area vasta per missione e vocazione.

Per questo programma di formazione ed assistenza tecnica, diffuso e diversificato, che si fa interprete delle trasformazioni in atto nella pubblica amministrazione, nel passaggio di competenze di funzioni e di ruolo dalle Province alle "Aree Vaste" sono necessari interventi di tipo sistemico e strutturale. Sono necessarie anche risorse da impiegare per realizzare una vera e propria azione di sistema che favorisca e promuova anche l'evoluzione organizzativa dei Comuni e la loro capacità di spendere e investire in modo efficace e trasparente. Le azioni da intraprendere sono ravvisabili alle azioni necessarie per concretizzare i programmi e i progetti contenuti nell' obiettivo tematico n.° 11.

ANCI e Legautonomie sottolineano che sarebbe un errore grave se la Regione non cogliesse l'importanza e le opportunità di questo obiettivo che, non per caso, l'insieme dei Comuni ha evidenziato.

Sarebbe molto importante se si tenesse conto della nostra analisi ora che il percorso avviato per la costruzione del POR- FESR dell'Emilia-Romagna si sta concludendo.

Per portare avanti una risposta condivisa sui temi sopra esposti e al fine di rafforzare sempre più il ruolo dei Comuni nella Programmazione Europea 2014-2020 e la rappresentanza territoriale degli Enti Locali nei confronti della Regione, abbiamo deciso di istituire un Tavolo Permanente di Confronto.

Bologna 10 Febbraio 2014

Responsabile Politiche Europee
Valeria Tinti
Tel. 051 6338908 - Fax 051 553202
valeria.tinti@anci.emilia-romagna.it