



*FORUM SULLA POLITICA DI COESIONE
BRUXELLES 10-11 MAGGIO 2004*

La posizione dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani sul Terzo Rapporto sulla Coesione economica e sociale

*(Documento approvato dalla Commissione Europea e dal Comitato di Pilotaggio delle politiche per il
Mezzogiorno dell'ANCI)*

Premessa

Le città e le comunità locali costituiscono -con le loro amministrazioni- le strutture di base, demografiche, sociali e di governo delle rispettive comunità nazionali; sono quindi i principali protagonisti delle politiche dell'Unione europea per la crescita economica e sociale dei territori. Gli enti locali, già nell'attuale ciclo di programmazione 2000-2006, risultano essere i beneficiari finali della gran parte delle risorse dei Programmi Operativi svolgendo un ruolo importante nell'attuazione delle politiche di sviluppo urbano e di sviluppo locale.

Le stesse politiche di contesto relative alle risorse idriche, allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, alla difesa del suolo, all'accessibilità e ai trasporti, pur essendo proprie di una dimensione di governo extra locale, interessano comunque gli stessi ambiti territoriali delle città e delle comunità locali, in quanto i rispettivi effetti, o l'assenza di effetti, sono passibili di influire pesantemente sulle prospettive di uno sviluppo socialmente equilibrato e sostenibile delle città e delle comunità locali. Pertanto le politiche dello sviluppo urbano e dello sviluppo locale traggono vantaggio da un inquadramento alla scala regionale nel cui ambito siano altresì definite le coerenze e le integrazioni con le predette politiche, proprie di detta scala regionale. Per tale motivo risulta quanto mai opportuna e utile la loro partecipazione al momento della definizione delle strategie per la nuova politica di coesione dopo il 2007, il loro contributo nella individuazione delle problematiche in essere e nella scelta degli strumenti e delle tipologie di azioni utili a rimuoverle e a rendere più dinamica la crescita.

Il nuovo scenario della coesione

Il Terzo Rapporto sulla Coesione, nella parte che illustra la valutazione dei risultati pregressi della politica di Coesione ha indicato che gli strumenti strutturali hanno determinato positivi risultati in almeno tre ambiti:

- **Competitività e sviluppo:** operando un riequilibrio a favore degli Stati e delle regioni meno sviluppate, ma contribuendo anche alla competitività delle regioni in cui il potenziale è scarsamente utilizzato;
- **Integrazione:** l'impegno dei fondi rafforza l'integrazione economica e politica attraverso lo sviluppo di reti infrastrutturali, l'aumento dell'accessibilità delle regioni isolate e la cooperazione;

- **Intesa tra pubblico e privato:** si è registrato un miglioramento nelle performance delle istituzioni in materia di formulazione e applicazione delle politiche. La cultura della valutazione, la trasparenza e lo scambio di migliori pratiche sono entrate nella prassi dell'attuale programmazione, migliorando la collaborazione tra soggetti pubblici e privati e, più in generale, la *governance* a tutti i livelli.

Il prossimo ciclo programmatico 2007-2013 si confronterà con il mutato scenario economico e sociale dell'Unione a 25 Stati. Questo comporterà un aumento della popolazione dell'Unione del 20% mentre il PIL crescerà solo del 4,8%; inoltre, mentre attualmente le Regioni in ritardo di sviluppo hanno un PIL pro capite compreso tra il 60 e il 75% della media comunitaria, lo stesso dato riferito alle regioni dei 10 nuovi Paesi membri varia tra il 30 e il 40%. Il divario tra Regioni ricche e povere pertanto quasi raddoppierà.

In tale complessa situazione, la Politica di coesione dopo il 2007 riorganizzerà gli obiettivi dell'attuale ciclo programmatico in tre nuove priorità:

- **Convergenza**
- **Competitività regionale ed occupazione**
- **Cooperazione territoriale**

Aspetti positivi presenti nel Terzo Rapporto

L'ANCI sottolinea l'esigenza che la Politica di coesione sia adeguatamente finanziata al fine di poter esplicare i propri effetti verso i traguardi di sviluppo individuati, e invita gli Stati membri ad assumere un rigoroso impegno in questa direzione.

L'ANCI condivide la ripartizione delle risorse tra i diversi obiettivi, soprattutto nel quadro delle nuove condizioni economiche dell'Unione ampliata.

- ✓ L'attribuzione di circa il 78% delle risorse al nuovo Obiettivo 1 consentirà il mantenimento di misure di promozione dello sviluppo nelle aree più deboli, in cui permangono debolezze strutturali in ordine alle quali gli interventi dell'attuale periodo programmatico si stanno rivelando atti a produrre risultati positivi in termini economici e sociali. Tali aree potranno divenire così un terreno di coltura capace di accogliere nuovi interventi che consolideranno l'esperienza che sta maturando in questi anni, anche in termini di capacità gestionale e amministrativa delle Amministrazioni locali.
- ✓ L'ANCI apprezza inoltre la scelta di dedicare, con un intervento appropriato, un consistente strumento finanziario transitorio alle regioni che per motivi statistici, conseguenti all'ampliamento dell'Unione, non saranno più eleggibili alle aree in Obiettivo 1.

L'ANCI condivide le priorità indicate dalla Commissione all'interno dei nuovi Obiettivi, come pure le tipologie di azioni proposte, mirate alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di sviluppo economico e sociale basato sulla conoscenza, sullo sviluppo e la diffusione delle tecnologie, su una maggiore capacità di gestione ambientale del territorio, lo sviluppo dei servizi pubblici, il potenziamento della rete delle infrastrutture materiali e immateriali.

L'ANCI apprezza positivamente l'attenzione che la Commissione intende rivolgere alla questione urbana, anche attraverso la riproposizione di uno strumento dedicato alle problematiche urbane.

L'ANCI accoglie favorevolmente la costruzione di nuovo strumento di cooperazione di vicinato, in considerazione degli interessi specifici dei Comuni italiani con le comunità della sponda Sud del Mediterraneo e con quelle degli altri Paesi immediatamente esterni all'Unione.

Elementi di criticità presenti nel Terzo Rapporto su cui l'ANCI richiama la Commissione ad un'ulteriore riflessione

1. Rafforzare l'approccio integrato

La scelta di Programmi monofondo, se da un lato risponde ad una reale esigenza di semplificazione, rischia di compromettere i faticosi risultati raggiunti nell'attuale programmazione in termini di concentrazione e integrazione degli interventi della progettazione integrata territoriale. Tale metodologia sta, tra l'altro, mettendo in valore, da un lato, una nuova capacità partenariale delle istituzioni locali, e dall'altro, l'acquisizione di una maggiore capacità amministrativa in termini organizzativi e gestionali in ambito

intercomunale. Occorre pertanto garantire, pur nella gestione di programmi monofondo, il mantenimento dell'approccio integrato nella realizzazione di progetti complessi di sviluppo urbano e di sviluppo locale. Tale opportuna integrazione potrà avvenire nella misura in cui, da una parte, la disciplina di entrambi i fondi individuati nelle città e nelle comunità locali, i soggetti attuatori di tali interventi, e, dall'altra, la definizione degli stessi scaturisca da **programmi strategici pluriennali** delle città, secondo un modello partenariale che osservi e realizzi una nuova **sussidiarietà ascendente**.

2. Qualificare e estendere gli interventi di politiche urbane

La proposta della Commissione di individuare, all'interno di ciascun Paese, un numero di città per la messa in atto di programmi urbani URBAN PLUS, appare ancora una proposta insufficiente e non compiutamente definita.

L'adesione dei Comuni al superamento del Programma Urban separato dalla programmazione regionale, così come attivato nelle recenti programmazioni, in favore di un programma urbano collocato all'interno della programmazione regionale è condizionata alla capacità del nuovo Programma di estendere e diffondere le esperienze di interventi urbani complessi in ogni Regione (soprattutto se accompagnati dall'indicazione di una quota minima di risorse regionali da dedicare a tale obiettivo). Indispensabile, a tale scopo, sarà l'attivazione di un **partenariato istituzionale**, concreto e approfondito, e ciò fin dalla seconda fase di attuazione del ciclo di programmazione comunitaria in corso.

Per quanto riguarda gli ambiti di criticità su cui intervenire, queste dovrebbero riguardare prioritariamente le **problematiche ambientali e quelle legate all'esclusione sociale**, fenomeni che riguardano le città italiane, ma che sono certamente riferibili anche ad altri contesti dell'UE 15 e dell'ampliamento. Ma per raggiungere gli obiettivi di sviluppo in materia di innovatività, ricerca, capacità di attrazione di investimento, al centro della nuova Programmazione dei Fondi strutturali, URBAN PLUS dovrebbe anche essere in grado di agire non solo in ambiti urbani problematici, ma **anche su ambienti urbani che possano diventare, grazie alla realizzazione di progetti particolarmente innovativi, un volano per lo sviluppo di un'intera area**.

In ogni caso la progettualità delle città dovrà esprimersi sulla base di un ventaglio di priorità non vincolanti. Circa l'individuazione delle aree urbane e delle modalità di gestione degli interventi, occorre porre attenzione a non disperdere le positive esperienze già avute con i programmi Urban e con quelli dell'asse città delle attuali Regioni italiane in Obiettivo 1. Da un lato cioè la promozione di interventi consistenti in grado di innescare il cambiamento e di stimolare l'apporto di capitali privati nell'area di intervento, dall'altro la diffusione di progetti integrati in grado di promuovere la qualificazione urbana e di incrementare i servizi al cittadino. Le procedure di selezione potranno avvenire attraverso bandi, ovvero essere il frutto di un'attività di concertazione nelle apposite sedi istituzionali. **La gestione degli interventi dovrà essere affidata all'amministrazione comunale, contribuendo ad aumentarne la capacità organizzativa e gestionale** e, ammettendo -solo in presenza di particolari problematiche organizzative e gestionali una procedura che allochi le responsabilità in altri soggetti.

Inoltre, il nuovo Urban Plus, dovrebbe affrontare il delicato tema dell'integrazione città-territorio circostante, innescando partenariati anche tra enti locali limitrofi. Inoltre i piani urbani stimoleranno la formulazione di disegni regionali di sviluppo urbano, miranti a sviluppare un sistema di città coerente e funzionale con il territorio circostante, che valorizzi le potenzialità di ciascuna area urbana in una cornice integrata con le policies regionali influenti sui programmi di sviluppo.

3. Liberare ed esaltare la cooperazione interregionale

Le esperienze di cooperazione decentrata, di trasferimenti di competenze e di reti tematiche di città hanno prodotto negli ultimi dieci anni significativi interventi che hanno contribuito a **realizzare l'integrazione europea**, a promuovere l'uso di un linguaggio comune in materia di gestione di procedure e programmazione, a rafforzare la *governance* locale e a far circolare buone prassi. Questo è stato possibile grazie ai tanti programmi messi in atto dalla Commissione che hanno esaltato la libera iniziativa dei Comuni e delle Città. **campo Costringere la progettualità dei Comuni in materia di cooperazione nelle logiche della programmazione regionale appare non rispondente all'autonomia di Città e Comuni e inadeguato alle sfide in campo**. Proprio nel momento dell'apertura dell'Unione ai 10 nuovi Paesi, l'esperienza della cooperazione tra collettività locali dovrebbe potersi dispiegare ancora più ampiamente in

termini quantitativi e qualitativi. Il nuovo Programma di cooperazione transfrontaliero e transnazionale potrà invece rispondere, come già in passato, all'esigenza di rafforzamento delle strategie regionali nei diversi ambiti della cooperazione.

4. Coerenza e integrazione tra gli interventi FESR e del FSE per lo sviluppo delle risorse umane

Così come per il FESR, anche per il FSE, il passaggio ad un distinto programma anche nelle regioni della convergenza (Ob.1), rende maggiormente necessario un approccio integrato in ambito locale nella realizzazione di progetti di sviluppo delle risorse umane. Questo potrà realizzarsi qualora la disciplina di entrambi i fondi individui nelle città e nelle comunità locali i soggetti destinatari dei rispettivi interventi a sostegno di detti progetti, e qualora la definizione degli stessi derivi da programmi strategici pluriennali delle città e dei loro hinterlands, secondo un approccio di sviluppo locale.

5. Coerenza e integrazione tra gli interventi FESR e del FEOGA per lo sviluppo rurale

Per consolidare le esperienze di sviluppo rurale avutesi nel corso degli anni attraverso le diverse edizioni del programma LEADER, e più in generale per valorizzare le attività economiche che possono portare sviluppo al territorio rurale, la riforma della Politica Agricola Comune può costituire un'opportunità favorevole. In tale quadro, è necessario che il secondo pilastro della PAC possa alimentare interventi che rafforzino le iniziative e i partenariati locali, e che possa ricomprendere azioni innovative in grado di valorizzare le tipicità del territorio, di diversificare e accrescere le attività e il reddito delle comunità rurali, di sperimentare nuove attività anche in settori non tradizionalmente collegate allo sviluppo rurale, in grado di mantenere le comunità sul territorio e di promuoverne la rivitalizzazione.

La definizione della Programmazione di interventi per lo sviluppo rurale della PAC dovrà avvenire con **metodo partenariale**, fin da subito, attraverso un confronto tra la DG Agricoltura della Commissione europea e le Associazioni degli enti locali, come accade più tradizionalmente per la DG Politica Regionale, sia a livello di programmazione regionale, in ambito interno agli Stati membri.

Per garantire l'opportuna integrazione tra gli interventi di sviluppo locale promossi con il FESR con la programmazione dei nuovi obiettivi della politica di coesione e di quelli che verranno attivati con il FEOGA nell'ambito della PAC, sarebbe auspicabile che un coordinamento possa avvenire, sia pure in ambito di strategia regionale.

6. Recuperare l'esperienza di EQUAL

La semplificazione che sarà operata con la nuova Politica di coesione avrà, purtroppo, tra i suoi effetti anche quello di depotenziare gli interventi di inclusione nel mondo del lavoro di fasce deboli, immigrati in particolare o richiedenti asilo, che facevano leva su vasti partenariati transnazionali. Tali esperienze, attualmente in corso, rispondono ad una logica di ampio coinvolgimento di associazioni ed enti che possono dare il loro apporto nell'inserimento sociale di persone in disagio, di attivazione di relazioni in grado di diffondere buone prassi, di incrementare la conoscenza reciproca, lo spirito di integrazione e il dialogo, e di sviluppare l'economia sociale. Si ricordano inoltre, in questo settore, iniziative trasversali di ampio respiro volte a promuovere l'accoglienza e un corretto approccio alle problematiche dell'immigrazione e dei richiedenti asilo negli enti locali, come quella che l'ANCI sta realizzando per quanto riguarda i Comuni italiani.

In considerazione dell'attualità delle **problematiche connesse con la corretta gestione dei fenomeni migratori**, come illustrato dallo stesso Rapporto sulla coesione, e in quanto tali questioni sono oggetto di particolare attenzione e di nuove politiche ed interventi comunitari ad opera della DG Giustizia e Affari Interni, si ritiene utile che gli interventi di FSE attivati nel nuovo periodo possano ricomprendere la tipologia dell'iniziativa EQUAL, magari anche attivando nuovi programmi nazionali.

7. Rafforzare il partenariato istituzionale per il raggiungimento degli obiettivi della Coesione

Occorre ancora una volta sottolineare il valore aggiunto comunitario per la politica di coesione, che risiede nel rafforzamento del partenariato tra i soggetti istituzionali, da attuarsi nel rispetto delle competenze proprie dei livelli locali, regionali e nazionali per realizzare la **sussidiarietà ascendente**, funzionale all'indirizzo di semplificazione a cui si ispira la nuova Programmazione dopo il 2007.

La valorizzazione del partenariato istituzionale ha il duplice effetto: quello di aumentare il grado di responsabilità degli enti locali nella qualità dei progetti e nell'accelerazione della spesa, da un lato, e quello di favorire il nuovo processo di *governance* decentrando le decisioni e le responsabilità ai livelli istituzionali più prossimi al cittadino. Di conseguenza, tale approccio non va considerato come un elemento ormai acquisito o che possa essere trascurato nella nuova programmazione dopo il 2007.

Più nel dettaglio, sarà necessario ricondurre in sede partenariale le attività relative alla:

- a) definizione della strategia del nuovo strumento di programmazione per l'Ob.1, alla allocazione delle risorse nei diversi assi regionali, alla scelta delle regole per l'implementazione della programmazione regionale.
- b) individuazione delle priorità della programmazione regionale del futuro Obiettivo 2 e alla allocazione delle risorse sulle singole priorità;

Occorrerà introdurre regole di partenariato stringenti per la programmazione del futuro Obiettivo di Cooperazione, utili a valorizzare e rafforzare la capacità di proposta e di gestione dei Comuni.

Coerentemente con i diversi ordinamenti interni a ciascun Paese membro, gli **istituti di partenariato** dovrebbero essere regolati da un'appropriata disciplina che ne indichi le forme e ne fissi l'attivazione nelle diverse fasi della Programmazione comunitaria, in quella gestionale e in generale, ogni volta che sia auspicabile il contributo delle diverse istituzioni del territorio alla realizzazione degli obiettivi politici, economici e sociali dell'Unione.

Roma, 5 maggio 2004