

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

7^a edizione: 2005-2006

Tesi di Master

Studente:
CATALINA FILIP

Titolo della tesi

“L’Unione Europea e i Comuni piemontesi: un dialogo a distanza
- le politiche comunitarie a sostegno delle autonomie locali -”

Sottoposta a:
RICCARDO SARACO
Responsabile Progettazione e Cooperazione Internazionale
riccardo.saraco@ciepiemonte.it,
Ente: **CIE PIEMONTE**
via Conte Verde 9, 10122 Torino

Torino, febbraio 2007

INDICE

SINTESI	3
INTRODUZIONE	5
Capitolo 1: LA POLITICA REGIONALE DELL'UNIONE EUROPEA	
1.1. Il significato della politica regionale.....	7
1.2. L'evoluzione della politica regionale.....	8
1.3. Gli strumenti di programmazione.....	11
1.3.1. La programmazione comunitaria della Regione Piemonte.....	12
Capitolo 2: LA RICERCA	
2.1. I soggetti coinvolti.....	13
2.1.1. L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – Piemonte (ANCI).....	13
2.1.2. Il Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE).....	14
2.2. Le motivazioni della ricerca.....	15
2.3. I risultati dell'indagine.....	15
2.3.1. Il questionario.....	15
2.3.2. Le interviste.....	25
2.3.2.1. Intervista con il Presidente dell'ANCI Piemonte.....	25
2.3.2.2. Intervista con il Presidente del CIE e con il Direttore del CIE.....	26
2.3.3. Il <i>Future workshop</i>	27
CONCLUSIONI	30
Bibliografia	33

SINTESI

L'Unione Europea, una delle aree più ricche del mondo, deve ancora intervenire per ridurre il gap esistente tra le sue regioni. Attraverso la politica regionale, le regioni hanno a disposizione diversi strumenti (programmi e fondi) che possono contribuire ad uno sviluppo durabile e uguale fra tutte le sue aree. Per cui, il quadro generale della mia tesi è la politica regionale europea, il significato, l'evoluzione e gli strumenti dedicati al raggiungimento del suo obiettivo: "la coesione economica e sociale". Il 2007 rappresenta un anno cruciale nella definizione delle politiche europee in quanto coincide con l'avvio della nuova programmazione comunitaria per i prossimi sei anni.

Il Centro di Iniziativa per l'Europa (CIE), nel quadro di una convenzione con l'ANCI Piemonte, svolge dal 2002 diverse attività informative, formative e di accompagnamento dedicate ai comuni piemontesi associati all'ANCI. Tali attività hanno lo scopo di aiutare i comuni piemontesi ad avvicinarsi alle opportunità che l'Unione Europea mette a loro disposizione ed avviare un processo che porti a costruire una cultura europea sul territorio piemontese.

Dopo alcuni anni di attività e in corrispondenza della nuova programmazione finanziaria dell'Unione Europea, l'ANCI ha commissionato al CIE una ricerca - oggetto anche della mia tesi - per indagare quali sono i bisogni dei comuni piemontesi e quali attività possono essere realizzate per permettere un reale avvicinamento tra i differenti contesti territoriali e con i livelli di governo superiori. Per realizzare tale ricerca, sono stati utilizzati 3 strumenti d'indagine: un questionario, interviste e il *Future Workshop*.

Il **questionario**, a cui hanno risposto circa 90 comuni, ha permesso, innanzitutto di comprendere alcune caratteristiche di ogni singola realtà (geografiche, demografiche, personale impiegato, presenza di personale qualificato per la progettazione, ecc.) ed ha evidenziato quali sono le attività e le esperienze dei comuni in relazione ai programmi e alle politiche europee.

Per quanto riguarda la dimensione europea, i comuni piemontesi (soprattutto quelli piccoli) hanno ancora difficoltà nel richiedere fondi comunitari e realizzare progetti per accedere a tali risorse. Le difficoltà maggiori con quali si confrontano spesso i comuni sono: mancanza delle risorse da destinare al co-finanziamento, mancanza di informazioni e di competenze.

Le **interviste** realizzate con i rappresentanti dell'ANCI (il presidente) e dal CIE (il presidente e il direttore) hanno messo in evidenza la necessità di avere personale specificatamente dedicato alle tematiche europee. Esiste inoltre la necessità di creare una cultura dell'Unione Europea più diffusa sul territorio piemontese, fattore che permetterebbe anche una mobilitazione di maggiori risorse (non solo finanziamenti, ma anche di personale, logistiche, conoscitive) che potrebbero aiutare ad accrescere la consapevolezza dell'importanza che l'Unione Europea ha nel sviluppo del territorio.

L'ultima tappa della ricerca, il **future workshop**, è stata pensata come un percorso che partisse dal basso, coinvolgendo direttamente gli amministratori dei comuni nella definizione di alcuni servizi che possano essere di utilità in relazione alle tematiche europee. La divisione in 4 fasi (la presentazione dei partecipanti, la fase critica, la fase creativa e la costruzione di proposte fattibili) ha permesso, partendo dalle criticità e dalle esigenze espresse dai partecipanti, di costruire un insieme di azioni/attività che possono essere realizzati dall'ANCI.

Durante il *future workshop* tutti i partecipanti hanno espresso l'esigenza di essere più informati sulle tematiche europee e di avere personale più qualificato che gestisca i progetti europei. I rappresentanti dei comuni hanno inoltre espresso la necessità che vi sia una maggiore chiarezza tra i differenti ruoli istituzionali, e che si possa contare, magari anche grazie all'ANCI, di un più stretto coordinamento tra i differenti livelli di governance.

Analizzando le esigenze, i bisogni e le difficoltà espresse sia dai comuni che dalle organizzazioni coinvolte nel progetto (ANCI e CIE), considero che le attività principali che possono aiutare i comuni piemontesi ad avvicinarsi alle opportunità dell'Unione Europea sono riconducibili a quattro campi d'azione: **informare, formare, orientare e accompagnare**.

Nello specifico si ipotizza come potenzialmente utile l'implementazione delle seguenti attività:

- la realizzazione di un sito internet, dedicato specialmente ai comuni piemontesi, in cui inserire sia un corso on line sia altri strumenti informativi/formativi;
- la creazione di un ufficio di riferimento e una linea telefonica (numero verde) e la consulenza di un esperto per la predisposizione di singoli progetti;
- la realizzazione di un forum che permetterebbe ai comuni di interagire e scambiare idee ed esperienze;
- per incoraggiare l'associazionismo, l'ANCI o altre istituzioni (Regione, Province) possono realizzare incontri tra i comuni piemontesi con altri comuni italiani o anche con enti omologhi in altri paesi europei.

INTRODUZIONE

L'Unione Europea ha una struttura organizzativa molto complessa e dispone di multipli livelli e modalità di decisione. Tale complessità rende difficile comprenderne i meccanismi di funzionamento, e a volte, accedere alle risorse che mette a disposizione per sostenere le sue politiche. Per garantire trasparenza e per avvicinarsi ai suoi cittadini e alle istituzioni locali, l'Unione Europea sta realizzando diversi programmi e sta semplificando le sue modalità di decisione.

L'Unione Europea attua politiche in quasi tutte le aree concernenti le attività dei suoi cittadini e delle istituzioni. La politica regionale europea mette a disposizione risorse destinate alle aree e alle popolazioni svantaggiate con l'obiettivo di contribuire a sviluppare le regioni arretrate dal punto di vista economico-sociale, convertire le zone industriali obsolete, modernizzare le aziende agricole ed a aiutare i giovani e i disoccupati a trovare lavoro.

Dal canto loro gli Enti locali, e i Comuni piemontesi nel nostro caso, hanno la necessità di trovare modalità di avvicinarsi all'Unione Europea e utilizzare le risorse messe loro a disposizione, utili per superare i ritardi di natura economica e sociale con quali si confrontano.

Per il periodo finanziario 2000 -2006, l'Unione Europea ha messo a disposizione 215 miliardi d'euro¹ attraverso i fondi strutturali e diventa un tema di riflessione importante indagare come i Comuni piemontesi hanno utilizzato tali risorse, quali sono i problemi affrontati e come si sono preparati per la nuova programmazione finanziaria 2007-2013.

Con l'allargamento dell'Unione Europea, si pone un altro problema rispetto all'utilizzo dei fondi strutturali per il nuovo periodo finanziario: parte dei fondi (il 7,63%) si sposterà sulle aree più svantaggiate dei paesi nuovi entrati. Anche se l'Unione Europea ha aumentato di quasi 100 miliardi d'euro rispetto alla programmazione precedente le risorse finanziarie destinate ai fondi strutturali, l'accesso dei Comuni piemontesi a tali finanziamenti sarà comunque più difficile, dato che i paesi nuovi entrati cercheranno con determinazione di colmare il loro gap economico e sociale anche utilizzando le risorse comunitarie. Dall'altro lato, tale situazione potrebbe essere vista anche come elemento positivo, poiché aumentando la competitività verranno finanziati dall'UE progetti di più alta qualità.

Per aiutare i Comuni piemontesi a sviluppare queste capacità, l'ANCI Piemonte (l'Associazione Nazionale Comuni Italiani) - in collaborazione con il CIE (Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte) - ha realizzato alcune attività di formazione ed informazione.

L'obiettivo del mio lavoro sarà quindi analizzare quanto siano utili queste attività per i comuni piemontesi, ma soprattutto:

- quali sono gli interventi che l'Unione Europea mette a disposizione a favore dei comuni;
- come i comuni utilizzano le risorse comunitarie;
- **quali sono le attività che possono essere realizzate per avvicinare i comuni piemontesi alle istituzioni e alle politiche europee.**

Ho iniziato il mio progetto con una breve descrizione della politica regionale e di coesione (*il significato, l'evoluzione e gli strumenti di programmazione*) dell'Unione Europea.

La politica regionale dell'Unione Europea può essere molto importante per lo sviluppo delle regioni, perché attraverso la propria politica regionale, l'Unione Europea mira a ridurre le differenze strutturali che esistono tra le sue regioni, mettendo a loro disposizione importanti risorse (un terzo del suo bilancio- 308 miliardi di euro - è infatti destinato ai fondi strutturali)².

¹ Cfr i documenti ufficiali di programmazione della Commissione Europea

² www.ec.europa.eu/regional_policy

La parte più significativa della mia tesi è la ricerca realizzata sul territorio piemontese, descritta nel secondo capitolo. Tale ricerca parte dalle esigenze espresse dal territorio con lo scopo di rilevare meglio i nodi critici e le soluzioni possibili, coinvolgendo direttamente e con modalità d'interazione innovative, i singoli amministratori dei comuni affiliati all'ANCI Piemonte.

Per realizzare la ricerca sono stati utilizzati tre strumenti diversi:

- 1) Un **Questionario** inviato ai tutti i 1.206 comuni piemontesi a cui hanno risposto 90 persone da 88 comuni (3 risposte da parte di un medesimo comune) per indagare il rapporto delle autonomie locali con l'Unione Europea (il funzionamento, le politiche, i programmi).
- 2) Le **Interviste** con:
 - il **Presidente dell'ANCI Piemonte** e;
 - il **Presidente** e il **Direttore del CIE Piemonte**.

La realizzazione delle interviste con il Presidente dell'ANCI e i rappresentanti del CIE ha portato alla costruzione del quadro di riferimento del progetto, ma soprattutto ha permesso di capire i problemi con i quali queste organizzazioni si confrontano ed iniziare ad individuare quali sono le opportunità per le autonomie locali sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista politico. Ho scelto di intervistare tali figure tenendo conto del ruolo importante che loro hanno nel processo di decisione e di implementazione delle azioni delle rispettive organizzazioni .

La struttura delle interviste è suddivisa nei seguenti temi d'indagine:

- I rapporti con l'Unione Europea ed il ruolo delle due organizzazioni in chiave comunitaria;
- L'evoluzione dei rapporti tra l'Unione Europea e le autonomie locali;
- I problemi emersi nelle attività già svolte e gli interventi auspicabili.

3) Il **Future Workshop** è un incontro di tipo partecipativo, al quale hanno partecipato 15 persone che hanno sia funzioni di tipo politico-decisionale, sia compiti amministrativi all'interno dei rispettivi comuni. Il *future workshop* ha lo scopo di coinvolgerli attivamente in un percorso di confronto, ideato per definire i bisogni e le necessità dei comuni nei confronti dell'Unione Europea.

L'ultimo capitolo della mia tesi è destinato all'individuazione dei punti forti e delle criticità incontrate durante la mia ricerca, ma soprattutto alla costruzione di alcune proposte volte a suggerire alcuni percorsi concreti per riuscire a costruire una reale dimensione ed una cultura europea nei comuni del territorio.

1. LA POLITICA REGIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. Il significato della politica regionale

L'Unione Europea di oggi è nata dalla necessità di portare la pace durevole nei paesi europei dopo la Seconda Guerra Mondiale. Molti leader erano convinti che l'unico modo di realizzare tale obiettivo fosse unire le nazioni del continente europeo sia economicamente che politicamente.

Così, nel 1951, sei paesi europei (Italia, Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo e i Paesi Bassi) hanno firmato il Trattato di Parigi che istituiva la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (CECA). Il trattato aveva quasi un significato simbolico, e può essere considerato uno strumento di solidarietà, poiché due paesi in conflitto tra loro nel recente passato (Francia e Germania), decidevano di condividere la gestione delle loro risorse in materia di carbone ed acciaio.

La CECA è stata quindi una prima iniziativa di solidarietà tra nazioni, che è diventata il principio fondamentale sul quale si basano anche ora le politiche europee e soprattutto, la politica regionale. Tale politica ha lo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale tra gli Stati Membri. In altre parole, la politica regionale è indirizzata ad aiutare le zone e/o le categorie di popolazione in ritardo di sviluppo, al fine di superare i disagi e ridurre le differenze strutturali esistenti tra loro e gli altri Stati Membri.

La parola "*strutturale*" ricorre spesso in questa politica, sia quando si parla dell'oggetto della politica regionale, sia quando si parla dei fondi con cui essa si finanzia. Il concetto di strutturale significa - "*problemi di natura non contingente, connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario*"³.

La politica regionale dell'Unione Europea si finanzia attraverso il versamento di una quota nel budget comunitario, che dipende dal reddito nazionale, da parte d'ogni Stato Membro. Questo budget è considerato uno strumento di solidarietà, perché i paesi con un reddito nazionale più alto mettono a disposizione risorse a favore dei paesi meno sviluppati. Grazie ad essa, più di un terzo del bilancio dell'Unione Europea è destinato ad aiutare questi paesi per accrescerne il livello di benessere e svilupparne la competitività rispetto ai paesi più sviluppati.

La programmazione finanziaria dell'Unione Europea ha una durata di sei anni ed è proposta come bozza dalla Commissione Europea un anno prima della nuova programmazione. Questa bozza diventa definitiva dopo quasi un anno di negoziazione tra il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo, ma diventa operativa solo dopo la firma del Presidente del Parlamento Europeo.

La politica regionale dell'Unione Europea, occupa la seconda voce (dopo la politica agraria comune) nel bilancio comunitario ed è destinata a realizzare gli obiettivi stabiliti e condivisi dagli Stati Membri. Gli strumenti con cui vengono sviluppate concretamente le politiche regionali sono, i **fondi strutturali** e il **Fondo di coesione**, considerati anche fondi di solidarietà.

I **Fondi Strutturali** sono le risorse che l'Unione Europea utilizza per sostenere lo sviluppo economico e sociale delle sue 250 Regioni. Ogni fondo strutturale ha una struttura propria, disposta su assi, misure ed obiettivi per i settori d'intervento ai quali è destinato.

Il **Fondo di Coesione** è destinato alle infrastrutture per l'ambiente e i trasporti. A questo fondo sono ammissibili i paesi che hanno un PNL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria.

Assieme ai fondi strutturali e al fondo di coesione sono considerati strumenti di solidarietà anche i **Fondi di preadesione** e il **Fondo di solidarietà** (FSUE).

I Fondi di preadesione sono destinati ai paesi candidati e potenziali candidati all'Unione Europea con lo scopo di ridurre il divario tra loro e gli Stati Membri e per aiutarli ad integrarsi nell'Unione Europea.

Il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea - **FSUE** è uno strumento finanziario d'emergenza, destinato ai paesi membri e in corso di adesione che subiscono casi di gravi catastrofi naturali. Tale fondo non è stato istituito per sostenere tutti i costi di ricostruzione, ma è dedicato al sostegno delle misure provvisorie (per esempio alloggio ed infrastrutture), indispensabili per la vita quotidiana. Le azioni di ricostruzione, il rilancio economico e la prevenzione sono finanziati con l'aiuto dei Fondi strutturali.

³ www.ideali.be/it/basic250.html ("Politica di coesione economica e sociale")

1.2. L'evoluzione della politica regionale

Nel 1957 gli Stati che hanno firmato il Trattato di Roma⁴ fanno riferimento, nel preambolo all'esigenza "di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantirne lo sviluppo armonioso riducendo il divario fra le diverse regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate".

Per realizzare questi obiettivi sono istituiti strumenti speciali: nel 1957 - il **Fondo Sociale Europeo** (FSE), nel 1964 - il **Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia** (FEAOG) e nel 1975 - il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale** (FESR) con lo scopo di ridistribuire alle regioni povere una parte dei contributi degli Stati membri.

- Il **Fondo Sociale Europeo (FSE)** sostiene la strategia europea per l'occupazione, promuovendo l'inserimento professionale dei disoccupati e dei gruppi di popolazione svantaggiati, fornendo in particolare sostegno alla formazione ed incentivi per la creazione di posti di lavoro;
- Il **Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG)**: la sezione "orientamento" finanzia iniziative di sviluppo rurale e fornisce aiuti agli agricoltori, soprattutto nelle regioni arretrate, mentre la sezione "garanzia" assolve lo stesso compito, nel quadro della politica agricola comune, nelle altre parti dell'Unione Europea;
- Il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)** finanzia infrastrutture, investimenti produttivi destinati a creare occupazione, progetti di sviluppo locale ed interventi a favore delle piccole e medie imprese.

Formalmente, la politica regionale, conosciuta anche come la politica di coesione economica e sociale, nasce nel 1987, col **Atto Unico Europeo** (AUE). Con questo trattato viene per la prima volta affermata in forma ufficiale, l'importanza di uno sviluppo territoriale per i paesi meno sviluppati e la necessità di ridurre il divario tra le diverse regioni. Il primo periodo di programmazione finanziaria per la politica regionale è stato tra **1988 – 1992** ed è il cosiddetto pacchetto **Delors I**. Durante questo periodo finanziario i fondi di solidarietà (FESR e FSE) sono rinominati e diventano i Fondi Strutturali.

Un'altra novità per il periodo 1988 – 1992 è l'introduzione dei cinque obiettivi:

Tabella 1: Gli obiettivi dei Fondi Strutturali per il periodo 1988 – 1992

Obiettivo 1:	Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo;
Obiettivo 2:	Riconvertire le regioni in ritardo, regioni frontaliere o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale;
Obiettivo 3:	Lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato di lavoro;
Obiettivo 4:	Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione;
Obiettivo 5:	Promuovere lo sviluppo rurale

La "coesione" è diventato dal 1992 uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea. Di conseguenza, viene istituito il **Fondo di Coesione** (che opera dal 1993, ma previsto dal Trattato di Maastricht dal 1992). Esso non è un fondo strutturale nel senso tecnico, ma è destinato ai paesi membri col PNL pro capite non inferiore al 90% rispetto a quello medio degli altri paesi.

Il secondo periodo, denominato il pacchetto **Delors II**, è stato realizzato tra gli anni **1993 – 1999**. Le risorse finanziarie destinati ai fondi strutturali per questo periodo di programmazione ammontavano a 200 miliardi ecu, aumentate anche per affrontare il quarto allargamento dell'Unione Europea nel 1995 con Austria, Finlandia e Svezia.

Rispetto alla programmazione precedente non ci sono cambiamenti significativi. La novità è l'introduzione del **sesto obiettivo** ("**contribuire allo sviluppo delle regioni a scarsissima**

⁴ Il Trattato che istituisce la *Comunità economica europea* (CEE)

densità di popolazione”, indirizzato alla Finlandia e alla Svezia) e di un nuovo fondo strutturale, **lo Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca – SFOP**.

Con la programmazione finanziaria **2000 – 2006** e con 12 paesi che aspettavano ad integrarsi nella famiglia europea, è emersa la necessità di realizzare una riforma sostanziale di alcuni programmi comunitari. Di conseguenza, nel marzo 1999 il Consiglio Europeo di Berlino riforma i fondi strutturali, gli obiettivi e le modalità di utilizzo. Tale riforma è conosciuta come **Agenda 2000**.

Gli obiettivi della politica regionale da 6 sono diventati 3, e sono state inserite 4 iniziative comunitarie specifiche: **INTERREG, EQUAL, URBAN e LEADER** (vedi tabella 2) volte ad individuare soluzioni comuni a problematiche locali.

La sfida principale che l'Unione Europea doveva affrontare all'inizio dell'2000 era il suo quinto allargamento previsto per il 2004. Era il più grande allargamento dell'Unione Europea, la maggior parte dei paesi entranti erano provenienti dall' ex blocco di influenza sovietica, senza un'esperienza democratica e con grandi ritardi economici. Per aiutare questi paesi ad integrarsi nell'Unione Europea, sono stati istituiti tre strumenti di preadesione: ISPA, PHARE e SAPARD.

- **ISPA** - Strumento per le politiche strutturali di preadesione - è destinato ai paesi PECO⁵ per gli interventi nei settori di trasporti e dell'ambiente e segue il modello del fondo di coesione destinato ai paesi non prosperi dell'Unione Europea;
- **PHARE** - Programma d'aiuto comunitario ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale – è destinato ai paesi PECO per favorire la transizione ai fondi strutturali e per rispondere meglio alle esigenze delle procedure di adesione all'Unione Europea;
- **SAPARD** - Programma speciale di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale – è destinato ai paesi candidati per prepararsi alla politica agricola comune, in particolare alle norme di qualità alimentare e di protezione dei consumatori e dell'ambiente

Il periodo 2000 – 2006 ha introdotto anche un sostegno transitorio (phasing-out) per quei territori che avevano beneficiato degli interventi (obiettivi 1 e 2, vedi tabella 2) nella programmazione precedente e che non risultavano più finanziabili secondo i nuovi criteri di ammissibilità.

In seguito ad Agenda 2000 e per affrontare le sfide dell'nuovo decennio, il Consiglio Europeo riunito a Lisbona ha stabilito un nuovo obiettivo strategico per l'Unione Europea. Tale obiettivo è che l'Unione Europea diventi per la fine del 2010 *“l'economia più competitiva e dinamica basata sulla conoscenza e capace di una crescita economica sostenibile con più posti di lavoro, competitiva e con una maggiore coesione sociale.”*

La Strategia di Lisbona rappresenta uno dei più ambiziosi disegni che l'Unione Europea ha costruito per il suo ammodernamento. Di conseguenza, gli obiettivi della programmazione 2000 – 2006 e i fondi strutturali sono realizzati in concordanza con gli obiettivi della Strategia di Lisbona: *“l'Unione Europea – l'economia più competitiva del mondo”* e con la Strategia di Göteborg⁶, realizzata per arricchire e aggiornare la Strategia di Lisbona.

Proprio all'inizio del nuovo periodo finanziario **2007 - 2013** si completa il sesto allargamento dell'Unione Europea con la Romania e la Bulgaria. Tale allargamento porta con sé diversi cambiamenti anche per quanto riguarda la programmazione dei fondi strutturali, così come si osserva nella tabella 2.

⁵ Paesi dell'Europa Centro - Orientale: *Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Ungheria*

⁶ Il Consiglio di Göteborg, nel 2001, ha concordato di integrare la dimensione sociale dello sviluppo, definita nella Strategia di Lisbona, con gli aspetti della sostenibilità ambientale, mettendo accento sul concetto di sviluppo sostenibile

Tabella 2: La programmazione della politica regionale 2000 – 2006 e 2007 – 2013: analisi comparativa

2000 - 2006		2007 - 2013	
Obiettivi	Strumenti di finanziamento	Obiettivi	Strumenti di finanziamento
FONDO DI COESIONE	Fondo di coesione		
Obiettivo 1	FESR FSE FEAOG– Orientamento SFOP	Convergenza e competitività	Fondo di coesione FESR FSE
Obiettivo 2	FESR FSE	Competitività regionale e occupazionale	FESR FSE
Obiettivo 3	FSE		
INTERREG	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEAOG – Orientamento FEAOG - Garanzia	Sostegno allo sviluppo rurale	FEASR
Sviluppo Rurale e ristrutturazione del settore della pesca fuori dalle aree Obiettivo 1			
Numero paesi destinatati: 15+10 (dal 2004)		Numero paesi destinatati: 27	
Risorse totali disponibili: 213 miliardi di euro (da quali 15 miliardi di euro aggiunti dal 2004 per i nuovi paesi membri)		Risorse totali disponibili: 308 miliardi di euro	
Risorse disponibili - ITALIA: 29 658 milioni di euro (prezzi 2004)		Risorse disponibili - ITALIA: 28 812 milioni di euro (prezzi attuali)	

Le principali novità nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 riguardano la modalità di programmazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie per una maggior efficienza allocativa. Per cui, si dà maggior attenzione ai seguenti criteri:

- **Concertazione**, le priorità per gli Stati membri e le regioni, in concordanza con le Strategie di Lisbona e Göteborg, si definiscono attraverso pratiche di negoziazione e concertazione sia a livello geografico sia a livello tematico;
- **Semplificazione**, cioè la riduzione del numero di regolamenti e degli obiettivi, programmi sostenuti da un unico fondo, programmazione e gestione finanziaria semplificata;
- **Decentramento**, accrescimento del ruolo delle regioni e degli enti locali.

Il periodo finanziario 2007–2013 sarà gestito attraverso 3 fondi strutturali - FESR, FSE, Fondo di coesione e persegue **3 obiettivi** generali (vedi la tabella 2):

- **Convergenza**: 81,5% dell'importo complessivo è destinato alle regioni (17 Stati membri e 84 regioni) più povere dell'Europa (regioni obiettivo 1 nella programmazione precedente). In Italia le regioni ammissibili sono **Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata** (phasing-out) per le quali sono destinati 19.255 miliardi di euro.

- **Competitività regionale e occupazionale**: il 16% delle risorse a disposizione è destinato, nelle regioni non rientranti nel primo elenco, a rafforzare la competitività, l'attrattività delle regioni e l'occupazione (regioni obiettivo 2 e 3 nella programmazione precedente). In Italia tutte le regioni sono ammissibili agli interventi, che rientrano in questo obiettivo, e per i quali sono destinati 5.641 miliardi di euro.

- **Cooperazione territoriale europea**: il restante 2,5% è destinato allo sviluppo territoriale integrato, alla cooperazione e allo scambio di esperienze a livello interregionale. L'Italia dispone di 0,730 miliardi di euro per realizzare interventi che rientrano in tale obiettivo.

Per l'implementazione di tale obiettivo, la Commissione Europea ha approvato un nuovo regolamento per l'istituzione del **Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)** che ha il compito sia di attuare i programmi comunitari cofinanziati dall'Unione Europea, sia di realizzare

azioni di cooperazione transfrontaliera, con o senza intervento finanziario dalla Commissione. La costituzione di esso può essere decisa dai suoi membri, che possono essere governi nazionali, collettività regionali o locali, oppure altri organismi pubblici locali.

Un'altra novità che riguarda la gestione dei finanziamenti della politica regionale per il periodo 2007 – 2013 sono 3 nuovi strumenti (**JASPERS**, **JEREMIE** e **JESSICA**) e un nuovo fondo – **FEASR** (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale):

- **JASPERS** (Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee) – sviluppare la cooperazione tra le regioni europee e fornire l'assistenza tecnica per l'implementazione dei progetti finanziati con i Fondi strutturali;
- **JEREMIE** (Risorse europee per le PMI) - migliorare l'accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle PMI nelle regioni dell'Unione Europea;
- **JESSICA** (Sostegno comunitario congiunto per lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane) – facilitare l'uso più efficiente delle risorse pubbliche.

- **FEASR** – Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - sostituisce il precedente FEAOG destinato a finanziare interventi per lo sviluppo rurale.

Per sostenere i paesi candidati e potenziali candidati all'Unione Europea sono destinati gli strumenti di preadesione: ISPA, PHARE; SAPARD. Per il nuovo periodo finanziario 2007 - 2013, è stato istituito un altro strumento: **IPA** – lo **Strumento di Assistenza preadesione**, che riunirà i programmi ISPA, PHARE, SAPARD, CARDS, i programmi di Cooperazione transfrontaliera e i programmi riguardanti la Turchia – che è destinato a preparare i paesi candidati e potenziali candidati a comprendere ed assimilare *l'acquis comunitario*⁷.

1.3. Gli strumenti di programmazione

Per programmazione si intende il “*processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare, su base pluriennale, l'azione congiunta tra l'Unione Europea e gli Stati Membri (le autorità nazionali, regionali e le parti sociali) al fine di conseguire gli obiettivi prefissati nei Fondi strutturali*”⁸.

Il processo di programmazione ha la sua origine in un documento presentato da ogni stato membro ed approvato dalla Commissione Europea, definito **Piano di Sviluppo**. Ogni Stato Membro deve presentare nel Piano di Sviluppo un'analisi della situazione generale, le priorità, il contesto di riferimento, le strategie e le esigenze che ogni Stato Membro ha rispetto alle aree/territori di sviluppo.

Sulla base della valutazione del Piano di Sviluppo, la Commissione Europea approva, d'intesa con lo Stato Membro, un **Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)**. Il QCS contiene le priorità di azione in un determinato Stato Membro o in una sua regione, definendo gli obiettivi specifici degli interventi, la disponibilità finanziaria dei Fondi Strutturali e/o delle altre risorse finanziarie supplementari ed i settori d'intervento.

Il QCS è strutturato in assi prioritari e si realizza attraverso l'attuazione di uno o più programmi operativi. I programmi operativi si realizzano sia a livello nazionale (**Programmi operativi nazionali – PON**), sia regionale (**Programmi operativi regionali – POR**) e utilizzano le risorse di uno o più Fondi Strutturali.

I **PON** prevedono prevalentemente la realizzazione di azioni di sistema, ovvero di interventi di indirizzo, orientamento e coordinamento gestito a livello nazionale e rivolti principalmente alle regioni. I **POR** specificano le azioni pluriennali (le Misure) che verranno realizzate per il conseguimento di una o più priorità (Assi). In alcuni casi (per esempio, le misure obiettivo 2 dei POR 2000-2006) gli elementi del QCS e PON sono riuniti in un Documento Unico di Programmazione (**DOCUP**).

⁷La piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione Europea: norme, legislazione, dichiarazioni, principi e obiettivi

⁸ Articolo 9 del Regolamento generale dei Fondi Strutturali (1206/1999)

Per il periodo 2000 – 2006 la programmazione dei fondi strutturali in Italia è stata realizzata attraverso il QCS, il PON e il POR per l'obiettivo 1, il Docup per l'obiettivo 2 e il QCS per l'obiettivo 3.

Per il periodo 2007 – 2013 gli strumenti di programmazione sono ridotti, in concordanza col principio di sussidiarietà. Quindi, i 5 strumenti utilizzati nella programmazione precedente sono ridotti a 2:

- A livello politico ogni Stato Membro prepara il **Quadro Strategico Nazionale (QSC)** che sostituisce il Quadro Comunitario di Sostegno e il Docup;
- A livello operativo, la Commissione adotta i **Programmi Operativi Nazionali e/o Regionali (PON/POR)** sulla base dei documenti di riferimento nazionali. Tali programmi contengono le priorità, gli assi, le misure di attuazione, i piani di finanziamento e le valutazioni.

1.3.1 La Programmazione comunitaria nella Regione Piemonte

Nel periodo di programmazione precedente (2000 - 2006) la Regione Piemonte ha disposto interventi nei seguenti ambiti⁹:

- **Docup Obiettivo 2;**
- **Programma Phasing Out** a sostegno dei comuni che escono dall'obiettivo 2;
- **POR Obiettivo 3;**
- **Programma di Sviluppo rurale**, con interventi per lo sviluppo del sistema agricolo e agroindustriale;
- **Programma operativo per la pesca;**
- **Interreg III Italia – Francia;**
- **Interreg III Italia – Svizzera;**
- **Leader III;**
- **Urban e**
- **Equal.**

Al sostegno finanziario delle azioni negli ambiti precedenti sono stati allocati 4.476 milioni di euro, in maggior parte provenienti dai fondi nazionali (2.280 milioni di euro) e da fondi comunitari (1.800 milioni di euro), la parte rimanente rappresentata da risorse private.

Nella nuova programmazione dei fondi strutturali (2007 – 2013) le risorse destinate sono diminuite di quasi 4% e diventa cruciale l'utilizzo ottimale di tali risorse che devono essere elaborate tramite il coordinamento e l'integrazione delle risorse comunitarie, nazionali e regionali.

La **Regione Piemonte** risulta ammissibile all'obiettivo "**competitività regionale e occupazione**" e all'obiettivo "**cooperazione territoriale europea**". La Giunta Regionale ha concordato 4 priorità per il Piemonte, che sono inserite nel Documento di programmazione strategico – operativa (2007 – 2013):

- a) L'innovazione e transizione produttiva;
- b) La sostenibilità ambientale, l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili;
- c) La riqualificazione territoriale;
- d) La valorizzazione delle risorse umane.

Le esigenze per la Regione Piemonte per il periodo 2007 – 2013 non riguardano solo l'utilizzo ottimo delle risorse, ma si riferiscono anche ai processi di *governance multilivello*¹⁰ (Stato – Regione – Province – **comuni** - società civile) capaci di realizzare uno sviluppo durabile del territorio piemontese. Perciò, il ruolo delle autonomie locali piemontesi diventa molto importante nell'implementazione delle politiche e nella creazione dei progetti finanziati anche con i contributi comunitari.

⁹ www.regione.piemonte.it/bruxelles/europa/dwd/programmazione.xls

¹⁰ Sistema in cui lo Stato agisce in suo insieme di relazioni di governo ed interazioni politiche tra una pluralità di soggetti.

2. LA RICERCA

2.1. I soggetti coinvolti

2.1.1. L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – Piemonte

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - Piemonte (ANCI) è l'organizzazione territoriale dell'Anci nazionale e funziona in conformità con lo Statuto Nazionale e Regionale ed opera nello spirito ed in conformità dello stesso.

In concordanza con il suo statuto, "l'ANCI rappresenta le autonomie locali, tutela i loro diritti e persegue gli interessi degli Enti locali, promuovendo e sostenendo una serie di attività e servizi sulle materie di interesse per i Comuni associati. Per coordinare e gestire meglio queste attività, l'ANCI promuove il coordinamento con la Regione Piemonte, con le Province, con le Comunità montane, con le Associazioni regionali e nazionali e con tutte le altre organizzazioni regionali esistenti"¹¹.

Per i suoi 1206 comuni associati, l'ANCI offre una serie di servizi gratuiti, per esempio:

- Servizio di Consulenza degli esperti sulle tematiche varie che interessano gli Enti locali;
- Convegni, seminari, incontri di approfondimento e di studio;
- Documentazione;
- Numero verde riservato ai soci per comunicare gratuitamente;
- Mensile ANCI Piemonte Newsletter ed il Supplemento Newsletter Europa;
- Accesso gratuito sul sito Internet.

Un'altra iniziativa su cui, durante l'intervista (vedi cap. 2.2.2.1.), il Presidente dell'ANCI Piemonte ha posto l'accento è l'attività di rappresentanza dei Comuni piemontesi nei confronti della Regione Piemonte per esaminare tutti i disegni di legge che la Regione intende adottare nel proprio territorio di competenza. Tale lavoro viene realizzato dall'ufficio di presidenza e anche delle 13 Consulte esistenti all'interno della struttura.

Uno degli obiettivi dell'ANCI Piemonte riguarda anche la promozione di una cultura dell'Unione Europea. Inoltre è stata istituita la X^a Consulta "Politiche comunitarie per gli enti locali". Questa Consulta finora non è stata molto attiva e non si è mai riunita.

L'ANCI Piemonte non ha progetti diretti con le istituzioni comunitarie, però l'Associazione nazionale svolge un'intensa attività con l'Unione Europea. Nel 2003 nasce il progetto **IDEALI** (Identità Europea per le Autonomie Locali Italiane) a Bruxelles con lo scopo di rappresentare le istanze dei Comuni italiani presso le istituzioni Europee per favorire una maggior partecipazione alle politiche e ai programmi comunitari. Le principali attività che l'ufficio IDEALI svolge riguardano:

- Monitoraggio delle politiche comunitarie, delle proposte legislative d'impatto locale, dell'attività delle sei Commissioni del Comitato delle Regioni;
- Elaborazione di indirizzi politici d'orientamento e di posizioni ufficiali in relazione alle politiche settoriali;
- Dossier sulle principali tematiche europee;
- Informazione sulle attività dell'Unione di maggiore interesse per gli enti locali e sulle opportunità finanziarie offerte dai programmi comunitari;
- Lobbying verso le Istituzioni Europee con contatti diretti, documenti informativi e posizioni ufficiali delle autonomie locali italiane;
- Organizzazione di incontri, seminari, workshop per la promozione del dibattito europeo e il rafforzamento delle relazioni tra le istituzioni UE e le autonomie locali italiane"¹².

¹¹ www.anci.piemonte.it (Statuto dell'ANCI Piemonte)

¹² www.ideali.be/it/basic2.html

Per aggiungere l'obiettivo di avvicinare gli enti locali piemontesi all'Unione Europea, l'ANCI ha iniziato una serie di attività di informazione e formazione. Tali attività sono state realizzate anche in convenzione con il Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte, un'associazione torinese che si propone di favorire l'integrazione del Piemonte all'Unione Europea, attraverso studi, ricerche, corsi di formazione, attività informative, convegni.

2.1.2. Il centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte

Il Centro di Iniziativa per l'Europa(CIE) è nato nel 1991 con lo scopo di costruire una cultura diffusa dell'Europa, attraverso l'informazione, il confronto culturale e la formazione.

“L'Associazione opera in ambito regionale e nazionale ed ha come fine quello di arricchire le conoscenze atte a favorire l'unificazione europea mediante la promozione di studi ed iniziative pubbliche con particolare riferimento alle tematiche attinenti all'avvio del mercato unico europeo e alle implicazioni che ne derivano in campo sociale ed ambientale e nei diritti dei cittadini”¹³.

In particolare:

- Promuove un'attività permanente di informazione;
- Organizza ricerche, corsi di formazione, conferenze, convegni, incontri, mostre;
- Attiva iniziative editoriali;
- Fornisce documentazione, informazioni ed altri servizi a singoli cittadini, associazioni ed enti.

Dopo una prima fase, essenzialmente dedicata all'informazione sul processo di integrazione europea e sulle politiche comunitarie, il CIE ha progressivamente arricchito e diversificato il campo delle sue attività, impegnandosi in significative campagne di sensibilizzazione su alcuni temi "caldi" dell'Europa di oggi - immigrazione, razzismo, diritti di cittadinanza - in collaborazione con diverse associazioni locali, nazionali e di altri Paesi europei.

Le iniziative realizzate dal CIE in convenzione con l'ANCI sono state avviate nel 2002 con una serie di attività volte a raggiungere gli obiettivi definiti nella convenzione:

- a. **Newsletter online con cadenza mensile** per fornire informazioni sulle principali politiche e programmi attuati dall'Unione Europea. La newsletter è strutturata in 4 parti:
 - News dall'Europa;
 - Eventi con rilevanza europea;
 - Bandi comunitari;
 - Approfondimento su un programma o politica europea.
- b. **Corso di formazione. Dall'Europa al territorio: percorsi di progettazione.** Questo corso è suddiviso tra lezioni frontali ed esercitazioni pratiche relative ai seguenti temi:
 - *L'Europa come risorsa* (le politiche comunitarie, i programmi, le fonti informative);
 - *Lavorare in rete* (costituzione di reti, partenariati, interdisciplinarietà, reti transnazionali);
 - *Dall'idea al progetto* (le parole chiave, le linee guida, la leadership, la gestione finanziaria, il monitoraggio, la valutazione);
 - *Dalla progettazione alla programmazione* (le scelte degli obiettivi, i progetti complessi, fattori di successo, criticità di un processo):
 - Come si compila un formulario (esercitazione)
 - Come si scrive un budget (esercitazione)
- c. **Attività di consulenza/sportello informativo/incontri di sensibilizzazione:** l'attivazione di un canale informativo messo a disposizione dal CIE in orari prestabiliti; incontri presso i comuni che hanno partecipato al corso di formazione.

¹³ www.ciepiemonte.it (lo statuto del CIE Piemonte)

La convenzione CIE-ANCI, rinnovata fino al 2006, ha permesso di acquisire una buona esperienza e pratica diretta nel lavoro di formazione, informazione europea con e per i comuni piemontesi. Ma è indubbio che le amministrazioni locali siano ancora fragili nel rispondere alle sfide e alle opportunità offerte dall'Unione Europea e necessitino ancora di un ulteriore supporto. Non è oggetto della ricerca (né della tesi) riuscire a valutare gli effetti delle attività proposte ma attraverso gli strumenti d'indagine si intende arrivare a definire alcuni percorsi di lavoro che possano contribuire a rendere i differenti livelli istituzionali più vicini tra loro e più efficaci nel rispondere ai bisogni e alle opportunità che i propri territori sviluppano.

2.2. Le motivazioni della ricerca

I cambiamenti che l'Unione Europea deve affrontare nel prossimo decennio (per esempio, la competizione esterna, la globalizzazione, l'allargamento, l'ammodernamento) hanno portato in primo piano l'esigenza per l'ANCI e il CIE di rivedere il significato e i contenuti della loro convenzione per il futuro. Per cui, questa ricerca – oggetto anche della mia tesi – intende comprendere quali sono le caratteristiche dei comuni in relazione alle politiche europee a loro destinate, rilevare i bisogni ed identificare i servizi (supporto, accompagnamento, ecc.) che possano essere efficaci per risolvere le criticità che i comuni esprimono.

La ricerca realizzata dal CIE quindi, intende essere uno strumento di riflessione e d'analisi delle attività svolte a favore dei Comuni piemontesi da una parte, e dall'altra parte anche analizzare le opportunità future in concomitanza l'inizio della nuova programmazione finanziaria dell'Unione Europea per gli anni 2007-13.

2.3. I risultati delle indagini

2.3.1. Il questionario

L'ANCI Piemonte ha inviato via posta elettronica il questionario ai 1206 comuni affiliati. Al questionario hanno risposto 88 comuni piemontesi (90 sono stati i questionari ricevuti, in quanto dal Comune di Ivrea hanno inviato 3 questionari compilati da uffici diversi), cioè una percentuale di quasi l'8%.

Il questionario è strutturato in 3 sezioni:

- a) **L'identificazione del comune:** numero abitanti, la collocazione geografica, appartenenza alle Associazioni dei Comuni, numero dipendenti;
- b) **L'esperienza progettuale europea:** numero progetti presentati/approvati, ambiti/settori di attività, personale addetto ai programmi europei, partecipazione a corsi di aggiornamento/formazione;
- c) **I bisogni dei comuni e i servizi che possono rispondere alle criticità segnalate,**

a) L'identificazione del comune

Tabella 1: Comuni che hanno risposto suddivisi per Provincia

Nr.	Provincia	v.a.	%
1	ALESSANDRIA	6	6,8
2	ASTI	4	4,5
3	BIELLA	7	8,0
4	CUNEO	18	20,5
5	NOVARA	6	6,8
6	TORINO	37	42,0
7	VCO	7	8,0
8	VERCELLI	3	3,4
TOTALE		88	100,0

I questionari sono stati inviati da tutte le 8 province piemontesi. Il maggior numero di risposte è arrivato dalla Provincia di Torino (42%) seguito a gran distanza dalla Provincia di Cuneo (20,5%). Le altre province hanno risposto con una percentuale inferiore al 10%.

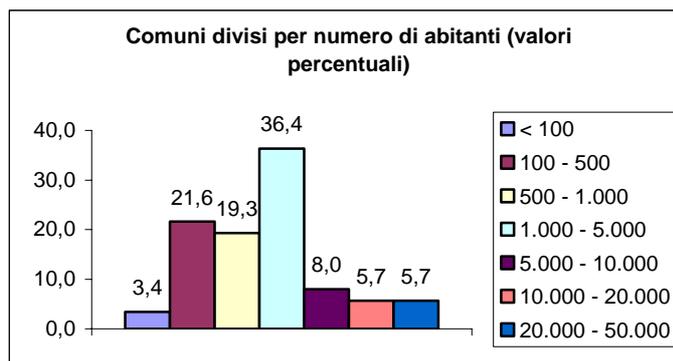
Tabella 1.1. Percentuale tra comuni che hanno risposto e numero comuni nelle province

Provincia	Numero comuni (dati questionari)	Numero comuni per provincia	Percentuale
ALESSANDRIA	6	190	3,2
ASTI	4	118	2,1
BIELLA	7	82	3,7
CUNEO	18	250	9,5
NOVARA	6	88	3,2
TORINO	37	315	19,5
VCO	7	77	3,7
VERCELLI	3	86	1,6
TOTALE	88	1206	7,2

Osservando, il numero totale dei Comuni di ogni Provincia e i dati dei questionari, le percentuali cambiano: la Provincia di Torino rimane la provincia con più risposte (19,5%), con una percentuale nettamente inferiore rispetto ai dati dalla tabella 1 (42%), ma è seguita dalla Provincia di Cuneo (9,5%) .

Tabella 2 e 3: Abitanti suddivisi per classi di grandezza

Numero abitanti	Numero comuni	Percentuale
<1.000	39	44,3
1.000 - 10.000	39	44,3
>10.000	10	11,4
TOTALE	88	100,0



Passando al numero degli abitanti per ogni comune che ha risposto si evidenzia che la percentuale più alta arriva dai Comuni con un numero di abitanti compreso tra 1.000 – 5.000 (36,4%) e la categoria meno rappresentata è quella di Comuni con più di 20.000 abitanti (3,4%).

Tale percentuale riflette la realtà piemontese, dato che quasi il 90% dei comuni piemontesi ha meno di 5.000 abitanti. La grandezza in termini di residenti del comune, rappresenta una variabile importante nel poter riuscire a dirigere risorse verso attività non istituzionali o tradizionali quali la progettazione in ambito europeo.

Tabella 4: L'appartenenza dei Comuni a forme associative

	v.a.	%
SI	69	93,2
NO	5	6,7
TOTALE	74	100,0
nessuna risposta	14	15,9
TOTALE	88	100,0

Oltre il **93%** dei comuni che hanno risposto a questa domanda (**69** comuni) appartengono a Comunità montane/comunità collinare/patti territoriali/GAL. Tale dato ci indica una prima direzione

nell'individuare gli interventi a favore dei comuni piemontesi nel loro rapporto con l'Unione Europea.

Tabella 4.1. A quale realtà associativa appartengono i comuni?

Nome	v.a.	%
Comunità montane	45	45,5
Comunità collinare	8	8,1
Patti territoriali	26	26,3
GAL	17	17,2
Altro	3	3,0
TOTALE	99	100,0
nessuna risposta	17	14,7
TOTALE¹⁴	116	100,0

Tra il numero dei comuni che appartengono alle comunità sopra nominate il numero più alto (45) appartiene alle comunità montane, dato che riflette la realtà piemontese. Nella Regione Piemonte ci sono 48 comunità montane con più di 500 comuni associati.

Tabella 5: L'appartenenza dei Comuni alle altre forme associative

	v.a.	%
SI	63	74,1
NO	22	25,9
TOTALE	85	100,0
Nessuna risposta	3	3,5
TOTALE	88	100,0

Degli 85 Comuni che hanno risposto a questa domanda, il 74,1% fa parte di altre forme associative: consorzi e associazioni per i servizi socio-assistenziali, rifiuti, acqua, sicurezza, trasporto pubblico, scuola, protezione civile, ecc.

L'appartenenza dei comuni a queste forme associative è molto importante per la mia ricerca. Tali associazioni sono state costituite con lo scopo di realizzare uno sviluppo sostenibile dei territori sub-regionali, coinvolgendo comuni con dimensioni diverse che forse non possiedono autonomamente sufficienti risorse finanziarie, conoscitive, logistiche, ecc.

Queste associazioni permettono ai comuni di "unirsi" anche per affrontare le tematiche europee, condividere esperienze e conoscenze per la realizzazione dei progetti europei negli ambiti di interesse per il territorio regionale.

Tabella 6: Numero dipendenti dei Comuni

	v.a.	%
1 - 5	37	43,5
6 - 10	17	20,0
11 - 20	9	10,6
21 - 50	12	14,1
51 - 100	3	3,5
101 - 200	5	5,9
201 - 300	2	2,4
TOTALE RISPOSTE	85	100,0
Nessuna risposta	3	3,4
TOTALE	88	100,0

¹⁴ Il numero Totale è superiore al numero di comuni che hanno risposto (88) poiché è possibile appartenere a più associazioni.

Si osserva che l'88,2% dei Comuni che hanno risposto a questa domanda (85) possiedono meno di 50 dipendenti (0 - 50), con una prevalenza (43,5%) per i comuni con pochissimi dipendenti. Questo numero molto limitato di dipendenti, è ovviamente collegato alle dimensioni demografiche del Comune (tabella 3).

Tabella 7: Collocazione geografica

	v.a.	%
Montagna	35	40,2
Pianura	26	29,5
Collina	21	24,1
Pianura - Collina	3	3,4
Collina - Montagna	1	1,1
Pianura - Montagna	1	1,1
TOTALE	87	100
Nessuna risposta	1	1,1
TOTALE	88	100

La collocazione geografica è collegata alla dimensione demografica dei Comuni (tabella 2) e riflette la realtà piemontese: il **43,3%** del territorio è situato in un territorio definibile di **montagna**, il **30,3%** in **collina** e il **26,4%** nella **pianura**. Le località situate nella montagna presentano, alcune specificità, per esempio: numero ridotto degli abitanti (tabella 2), problemi di accesso, sviluppo economico limitato ad alcuni settori produttivi, opportunità (anche potenziali) per il turismo.

Riassumendo i dati ottenuti per l'identificazione del comune si può concludere che i soggetti che hanno risposto al questionario sono comuni:

- **con piccole dimensioni (prevalenza 100 – 5.000 abitanti),**
- **situati in tutto il territorio piemontese con una leggera prevalenza territoriale per la montagna,**
- **con meno di 5 dipendenti,**
- **appartenenti a diverse forme associative.**

a) L'esperienza progettuale europea

I dati della seconda parte del questionario riguardano non più 88 comuni, ma 90 persone che hanno spedito il questionario (3 risposte dal Comune di Ivrea di diversi dipartimenti e con esperienze progettuali e bisogni diversi).

Tabella 8: I Comuni hanno richiesto contributi nell'ambito dei Fondi strutturali

	v.a.	%
SI	28	32,2
NO	59	67,8
TOTALE	87	100,0
Nessuna risposta	3	3,3
TOTALE	90	100,0

Dai comuni che hanno risposto a questa domanda (87), solo 28 (il 32,2%) hanno affermato di aver richiesto contributi nell'ambito dei fondi strutturali.

Tabella 9: Se hanno richiesto contributi – quali sono i fondi?

	v.a.	%
FESR	14	50
FSE	8	28,6
FSE - FESR	4	14,3
FSE - FESR - FEOGA	2	7,1
FEOGA	0	0
TOTALE	28	100

Il 50% dei Comuni che ha risposto affermativamente alla domanda precedente ha richiesto contributi nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e quasi il 30% (28,6%) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo.

Nella programmazione finanziaria 2000 – 2006 la Regione Piemonte ha beneficiato dei Fondi Strutturali nell'ambito degli Obiettivi 2 e 3, che riguardavano sia la riconversione economica e sociale delle zone con problemi strutturali (finanziati con FESR e FSE), che l'inserimento professionale dei disoccupati e dei gruppi svantaggiati (finanziati con FSE).

Se si tiene in considerazione che la maggior parte delle richieste sono fatte nell'ambito del FESR si può dire che questi comuni hanno investito considerevolmente nelle infrastrutture per lo sviluppo locale, per le PMI e per creare l'occupazione.

Tabella 10: Se no, quali sono i motivi per quali non hanno richiesto contributi?

	v.a.	%
Mancanza di fondi da destinare al cofinanziamento dei progetti	38	34,5
Difficoltà a reperire le informazioni	33	30
Mancanza di competenze	17	15,5
Mancanza di tempo	11	10
nessuna risposta	4	3,6
Altro	4	3,6
Misure proposte non sono di interesse	3	2,7
TOTALE	110¹⁵	100

La maggior parte dei comuni che ha risposto al questionario afferma di aver ancora difficoltà nell'accedere ai contributi comunitari. Per 38 di loro, il problema maggiore è non avere risorse economiche necessarie per co-finanziare i progetti. Molto di loro (33) inoltre segnalano di non riuscire a reperire le informazioni per richiedere contributi nell'ambito dei fondi strutturali. Un numero più basso, afferma di non avere le competenze o il tempo necessario. Vi è quindi, un interesse evidente a queste tipologie di interventi, ma i problemi associati ad essi impediscono spesso l'accesso e l'utilizzo ottimale di tali contributi.

Tabella 11: Altri contributi

	v.a.	%
SI	27	31,4
NO	59	68,6
TOTALE	86	100,0
Nessuna risposta	4	4,4
TOTALE	90	100,0

¹⁵ Il numero è superiore al numero di comuni che hanno risposto al questionario perché i comuni hanno scelto più opzioni

La scarsa richiesta di contributi europei nei fondi strutturali è confermata anche nel caso di altre tipologie di contributi: la maggior parte dei rispondenti (65,6%) non ha richiesto contributi comunitari.

Tabella 11.1 Se hanno richiesto altri contributi – quali sono i settori?

	v.a.	%
Programmi di Iniziativa Comunitaria (Interreg, Equal, Urban)	21	84,0
Altri programmi Comunitari	4	16,0
TOTALE	25	100,0
Nessuna risposta	2	7,4
TOTALE	27	100,0

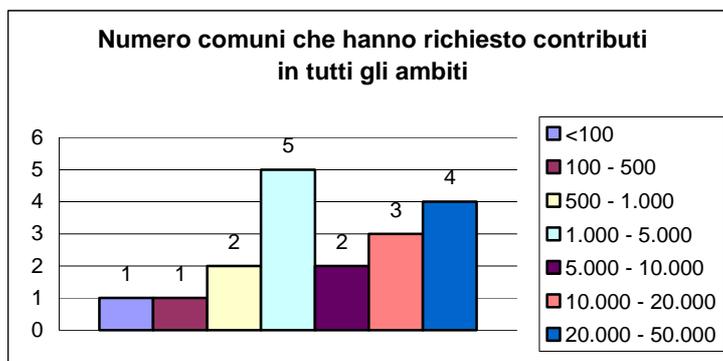
Dei comuni che hanno richiesto altri contributi, 21 rientrano nell'ambito dei Programmi di Iniziativa Comunitaria (Interreg, Urban, Equal) e 4 sono definiti come altri contributi: Docup 2000 – 2006, Anno Mobilità dei lavoratori; Gioventù; Formazione – Direttiva Occupati; Docup obiettivo 2. Queste risposte non sono molto esatte (poiché i fondi segnalati rientrano nei fondi strutturali!) e ci fa capire che per le persone che hanno risposto il concetto e le differenze tra i diversi “contributi comunitari” non sono sempre chiare.

Tabella 12: Se non hanno richiesto contributi – quali sono i motivi?

	v.a.	%
Mancanza di fondi da destinare al cofinanziamento dei progetti	39	33,9
Difficoltà a reperire le informazioni	34	29,6
Mancanza di competenze	21	18,3
Mancanza di tempo	12	10,4
Misure proposte non sono di interesse	7	6,1
Altro	2	1,7
TOTALE	115	100

Non solo nel caso dei fondi strutturali, ma anche nel caso degli altri programmi/iniziative comunitarie, i comuni affermano di non aver le risorse necessarie per destinare al cofinanziamento dei progetti (39 di loro), ma anche di non poter accedere alle informazioni (34) utili per richiedere questo tipo di contributo

Tabella 13: Comuni che hanno richiesto contributi in tutti i settori suddivisi per grandezza dei comuni

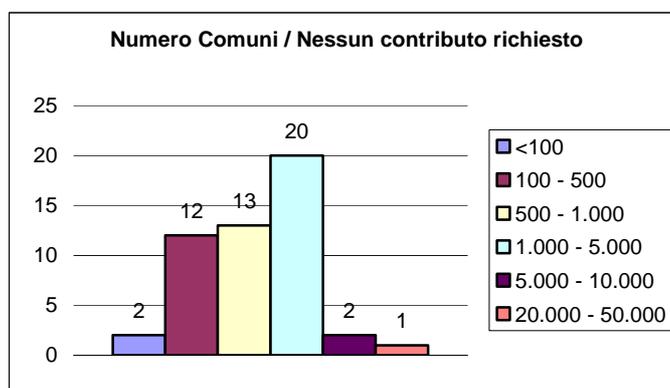


Confrontando le risposte nelle tabelle 8 e 11, si osserva che un numero quasi uguale di comuni hanno richiesto contributi sia nell'ambito dei fondi strutturali (28 comuni) sia degli altri contributi (27

comuni). Analizzando però le risposte di ogni Comune si osserva che sono **18 i comuni** che hanno richiesto contributi in entrambi gli ambiti.

Pare utile osservare quali sono le dimensioni di tali comuni: 5 di loro sono di medio piccola dimensione (con abitanti compresi nella fascia 1.000 – 5.000) e 4 sono di più grandi dimensioni (20.000 – 50.000 abitanti).

Tabella 14: Numero comuni che non hanno richiesto nessun contributo suddiviso per numero degli abitanti



Confrontando le risposte che i comuni hanno dato alle domande riguardanti la richiesta di contributi, si osserva che molti comuni non hanno richiesto finanziamenti in alcun ambito di lavoro. E sono soprattutto i comuni di piccole dimensioni ad avere difficoltà ad accedere ai fondi europei.

Tabella 15: La situazione dei progetti presentati /approvati nell'ambito dei Fondi Strutturali

FONDI STRUTTURALI	
Totale progetti presentati	118
Totale progetti approvati	98
Differenza	20
Percentuale progetti approvati - progetti presentati	83,1%

Considerando il tasso di successo, cioè la percentuale dei progetti approvati sul numero dei progetti presentati si osserva che nell'ambito dei fondi strutturali esiste un tasso molto alto di successo (83,1%). Tale dato ci dimostra che se anche sono pochi i comuni a richiedere fondi strutturali (solo il 30% dei Comuni che hanno risposto), questi si mobilitano e riescono a farlo con buone chance di successo.

Tabella 16: Progetti presentati /approvati nell'ambito dei programmi di iniziativa comunitaria e nell'ambito di altri programmi

	Totale progetti presentati	Totale progetti approvati	Differenza	Percentuale progetti approvati - progetti presentati
PROGRAMMI DI INIZIATIVA COMUNITARIA	41	27	14	65,90%
ALTRI PROGRAMMI COMUNITARI	9	4	5	44,40%

Il tasso di successo dei progetti nel ambito delle iniziative comunitarie e in altri programmi è più basso rispetto ai fondi strutturali, il 65% per le iniziative comunitarie e il 44% per altri programmi comunitari. Però, entrambe le percentuali sono alte, le differenze esistenti possono essere imputate al numero di progetti presentati: 118 per i fondi strutturali e 52 per gli altri contributi.

Tabella 17: La situazione generale dei progetti presentati /approvati

TOTALE PROGETTI COMUNITARI	
Totale progetti presentati	168
Totale progetti approvati	129
Differenza	39
Percentuale progetti approvati - progetti presentati	76,8

Contando il numero totale di progetti presentati e il numero totale di progetti approvati si osserva un tasso di successo molto alto (76,8%). Tale risultato ci permette di dire che esistono delle capacità al interno delle autonomie locali per realizzare questi progetti, anche ma se ne presentano pochi.

Tabella 18: Esiste personale addetto presso i Comuni ai programmi europei?

	v.a.	%
SI	6	7,1
NO	79	92,9
TOTALE	85	100,0
Nessuna risposta	5	5,6
TOTALE	90	100,0

Solo in 6 comuni esiste personale addetto ai programmi europei, con al massimo un dipendente. Questo è un dato molto rilevante, perché 37 dei comuni che hanno risposto possiedono un numero di dipendenti compresi tra 0 – 5 (un Comune ha affermato di non aver nessun dipendente!; 8 Comuni che hanno solo un dipendente). Allora, è molto semplice capire il perché in questi comuni non esiste un dipendente che si occupi dei programmi comunitari. Queste persone si devono occupare spesso di tantissime mansioni e non hanno il tempo fisico, oltre che le competenze necessarie, di occuparsene delle problematiche europee, anche se hanno delle competenze.

Tabella 19: Se esiste – il personale è interno o esterno al Comune?

	v.a.	%
Interno al Comune	5	83,3
Esterno al Comune	1	16,7
TOTALE	6	100,0

5 di questi 6 comuni con dipendenti dedicati alle tematiche europee, sono interni all'amministrazione. E' probabile che questi dipendenti non lavorino esclusivamente ai contributi/progetti europei e si occupino anche di altre funzioni all'intero del comune.

Tabella 20: Partecipazione ai corsi di aggiornamento

	v.a.	%
SI	3	50,0
NO	0	0,0
OCCASSIONALMENTE	3	50,0
TOTALE	6	100,0

Anche se ci sono solo 6 comuni che possiedono risorse umane che si occupano specificatamente delle tematiche europee, esiste un aspetto molto positivo perché tutte e 6 le persone hanno partecipato in maniera abituale od occasionale a corsi di aggiornamento relativi a politiche e programmi europei.

Tabella 21: Interesse a partecipare a corsi

	v.a.	%
SI	44	77,2
NO	13	22,8
TOTALE	57	100,0
Nessuna risposta	33	36,7
TOTALE	90	100,0

La stragrande maggioranza dei comuni che hanno risposto a questa domanda sono interessati a partecipare a corsi o momenti informativi/formativi.

È possibile che le persone che hanno affermato la loro disponibilità di partecipare ai corsi siano diventati più coscienti dall'influenza che l'UE può esercitare a livello locale e dell'importanza delle risorse comunitarie nello sviluppo locale. Per questo, il personale dei Comuni sente la necessità di acquisire delle competenze che permettano di occuparsi in modo competente di politiche e programmi comunitari.

Riassumendo le informazioni che riguardano le esperienze progettuali europee, si può concludere che:

- **Esiste un numero basso di comuni che richiedono contributi sia nel ambito dei fondi strutturali (28) che in altri ambiti (27),**
- **Sono i piccoli comuni ad avere più difficoltà a richiedere contributi,**
- **I principali problemi per quali non richiedono contributi sono dovuti alla mancanza delle risorse per cofinanziare i progetti e alla mancanza di informazione,**
- **Solo 5 comuni hanno un dipendente interno che si occupa delle tematiche europee,**
- **Un gran numero di comuni hanno manifestato il proprio interesse di partecipare a corsi, di formazione/informazione sulle tematiche europee.**

Tabella 22: A che tipo di corsi sono interessati a partecipare?

	v.a.	% sul totale risposte	% sul totale Comuni (44)
Frontale (lezioni)	14	7,7	31,8
Interattivo (workshop)	12	6,6	27,3
Di I livello (nozioni di base)	10	5,5	22,7
Di II livello (approfondimenti)	12	6,6	27,3
Generale (UE, programmi, politiche, ecc.)	10	5,5	22,7
Specifico (un bando, un programma)	18	9,9	40,9
Intensivo (concentrato in una settimana massimo)	5	2,8	11,4
Dilungato nel tempo (un giorno alla settimana per più settimane)	10	5,5	22,7
In orario d'ufficio (8-12, 13-17)	22	12,2	50,0
Nel tardo pomeriggio /di sabato	2	1,1	4,5
Una giornata intera per volta	15	8,3	34,1
Mezza giornata per volta	11	6,1	25,0
In una sede centrale	18	9,9	40,9
In sede decentrata	20	11,0	45,5
altro (online; tramite ricevimento di materiale informativo presso la sede municipale)	2	1,1	4,5
TOTALE	181	100,0	

La distribuzione delle opzioni di questa domanda è stata pensata per poter permettere ai comuni di scegliere tra diverse tipologie di corsi: generalità – specificità, orario, location, ecc. Dai questionari si

osserva che non ci sono le preferenze che prevalgono nettamente: un numero simile di comuni preferisce i corsi di tipo frontale (14) e di tipo workshop (12), alcuni preferiscono i corsi di I livello (10), mentre molti preferiscono tipologie di corsi più approfonditi definiti di II livello (18).

Prevalenza maggiore si osserva per lo svolgimento dei corsi in orario d'ufficio (22) rispetto alla realizzazione nel tardo pomeriggio/di sabato (solo 2 risposte) e dilungato nel tempo (10) rispetto alla realizzazione del corso concentrato in una settimana (5 risposte).

Dalle preferenze manifestate dalle persone che hanno risposto si possono iniziare ad ipotizzare due principale tipologie di corsi indirizzati ai dipendenti dei comuni:

a) Un corso di base, con una struttura più didattica, per i funzionari che hanno scarse conoscenze rispetto l'Unione Europea, di tipo:

- **Frontale – di I livello – generale – dilungato nel tempo – in orario d'ufficio – una giornata intera per volta – in sede centrale / decentrata;**

b) Un corso più avanzato, specifico, anche molto pratico, per esempio:

- **Interattivo – di II livello – specifico – dilungato nel tempo – in orario d'ufficio – mezza giornata per volta – in una sede decentrata;**

Si possono ipotizzare anche altre tipologie di corsi, come i seguenti, che si possono realizzare nel caso in cui le preferenze dei partecipanti si cambiano:

- **Frontale – di I livello – generale – intensivo – in orario d'ufficio – mezza giornata per volta - in una sede centrale;**
- **Interattivo – di II livello – specifico – intensivo – in orario d'ufficio – una giornata intera per volta – in una sede centrale;**

Per conciliare le differenze esistenti tra le risposte si possono realizzare corsi dividendo i gruppi che esprimono simili preferenze e livelli di conoscenza sull'Unione Europea. Allo stesso modo si possono favorire i gruppi composti dai comuni che appartengono alla stessa comunità/ associazione o prossimità territoriale

Lo scopo è di incoraggiare il dialogo, la cooperazione e la costruzione di veri laboratori conoscitivi anche al di fuori dei corsi, per cui, i comuni vicini o con interessi simili nel territorio possono associarsi o solo collaborare per la realizzazione dei progetti, per richiedere finanziamenti, ecc. Questa strategia è intesa per aiutare i comuni più svantaggiati a superare le loro difficoltà di risorse, specialmente finanziarie (mancanza di fondi da destinare al cofinanziamento dei progetti) e umane (mancanza di personale che si occupi delle politiche e programmi europei).

Tabella 23: Quali attività ritengono utile che l'ANCI insieme al CIE offrisse ai Comuni nell'ambito delle tematiche comunitarie?

	v.a.	% su totale risposte	% sul numero Comuni (85)
Informazione su bandi/programmi	74	32,7	87,1
Orientamento su programmi e finanziamenti	44	19,5	51,8
Consulenza su un singolo progetto da presentare	43	19	50,6
Formazione su progettazione europea	25	11,1	29,4
Aiuto alla costruzione di partenariati	17	7,5	20
Formazione su Unione Europea	11	4,9	12,9
Formazione su budget/rendicontazione	11	4,9	12,9
Altro	1	0,4	1,2
TOTALE	226	100	

Il maggior numero dei comuni richiedono di essere più informati su bandi/programmi (74), di essere accompagnati nella realizzazione dei progetti (43) e di aver bisogno di orientamento su

programmi/finanziamenti (44). Un numero più basso di comuni sono maggiormente interessati a partecipare ai percorsi formativi sulla progettazione europea (25) e 17 comuni hanno manifestato l'interesse ad essere aiutati nella costruzione di partenariati.

2.2.2. Le interviste

La seconda parte della ricerca è dedicata ad un'analisi più qualitativa, realizzata con lo scopo di portare nel primo piano le criticità/le sfide e le opportunità future apportate dalle due organizzazioni che gestiscono il progetto. Perciò, ho realizzato due interviste con:

- **Il Presidente dell'ANCI Piemonte;**
- **Il Presidente ed il Direttore del CIE.**

Entrambe le interviste hanno una struttura simile, con le domande che mirano a creare un'immagine più complessa della situazione rappresentata nel territorio piemontese:

- la **motivazione del progetto** (il perché),
- individuare i **problemi** con quali si confrontano le autonomie locali,
- il **ruolo che il CIE /l'ANCI** ha/dovrebbe avere nel progetto,
- individuare le **possibili soluzioni** al problema,
- il **feedback** ricevuto.

2.2.2.1. Intervista con il Presidente dell'ANCI Piemonte

L'ANCI Piemonte è stato fondato per sostenere/facilitare lo sviluppo delle autonomie locali e promuovere i loro interessi. Uno di questi interessi, rilevato anche dal Presidente dell'ANCI riguarda la creazione di una maggior consapevolezza sul territorio piemontese della dimensione europea.

Il territorio piemontese presenta due realtà: da una parte, i piccoli comuni (che rappresentano il quasi 90% del totale) che hanno spesso difficoltà a dirigersi verso l'Unione Europea, e dall'altra parte sono i grandi comuni che "da anni hanno relazioni con l'Unione Europea, rispondono ai bandi, fanno attenzione sia alla qualità dei progetti, che alle opportunità che vengono messe a loro disposizione". Questa ultima categoria dei comuni rappresenta in realtà solo una piccola parte del territorio, per cui, il Presidente dell'ANCI sottolinea l'importanza di capire i bisogni reali dei piccoli comuni rispetto alla dimensione europea e di conseguenza costruire strategie che rispondano alle caratteristiche demografiche, geografiche e in ultima analisi socio-economiche della Regione.

Sono due le sfide maggiori che il Presidente dell'ANCI considera che le autonomie locali devono affrontare: il **personale e il co-finanziamento dei progetti europei**.

a) Il personale

"Le autonomie locali hanno la possibilità di utilizzare tutte le opportunità messe a loro disposizione, in base ai compiti che la legge attribuisce." I piccoli comuni devono, quindi, utilizzare le risorse a disposizione, anche se spesso sono molto ridotte. Uno dei problemi che i piccoli comuni devono affrontare è il numero molto basso di dipendenti che si devono occupare di molteplici mansioni e non hanno sempre le competenze necessarie per gestire tutti i compiti, tanto meno le tematiche europee.

Il Presidente dell'ANCI considera che la possibilità di avere personale che sia dedicato ad alcune tematiche non tradizionali quali per esempio i progetti europei, sia molto importante e che dipenda molto anche dalla volontà degli attori politici. Per cui, le Associazioni dei Comuni, le Comunità sono viste come grandi opportunità nella misura in cui si possono condividere le risorse comuni.

Il ruolo dell'ANCI in questo senso può essere di:

- Rappresentanza dei Comuni alla Regione o nei rapporti con altre istituzioni (*lobby*);
- Favorire le azioni di informare (con l'aiuto del CIE o dei parlamentari europei);
- Creare disegni di legge e realizzare delle proposte coerenti:

b) Il secondo problema sottolineato dal Presidente dell'ANCI, con quale si confrontano i piccoli comuni è la voce **co-finanziamento**.

I fondi europei finanziano solo una parte del progetto, la parte rimanente deve essere finanziata con altre risorse. Il problema è che i bisogni dei comuni specialmente piccoli sono molto più alti dalle risorse economiche a disposizione del singolo comune (i trasferimenti e le entrate fiscali). Per cui, diventa molto difficile destinare una parte delle risorse finanziare all'implementazione di progetti che non hanno copertura economica completa.

Un'opportunità che il Presidente dell'ANCI vede rispetto a questo problema, sarebbe l'aiuto che può provenire soprattutto dalla Regione, ma anche dalla Provincia. Tale aiuto può essere: o un sostegno finanziario per i progetti, oppure non prevedere nessuna quota di co-finanziamento, o prevedere solo una quota simbolica. Per il Presidente dell'ANCI, la voce "co-finanziamento" ha il significato di un "impegno" da parte del comune. Per i piccoli comuni, l'impegno potrebbe essere rappresentato anche solo dalla "volontà di fare".

Per cui, nell'interesse dei piccoli comuni, l'ANCI può sostenere presso la Regione un "orientamento, aiuto, anche accompagnamento e presentazione delle proposte." L'ANCI può agevolare anche la qualità delle informazioni a disposizione dei comuni. In questo senso è importante capire che a Bruxelles "non ci sono i soldi da prendere, ma si deve capire anche il meccanismo di accedere a tali risorse" da qui l'importanza delle informazioni che arrivano. L'aiuto può essere capire come si possono far combaciare i progetti di sviluppo dei comuni con le iniziative dell'Unione Europea destinate ai Comuni.

Quindi, per l'ANCI è importante identificare i bisogni dei Comuni piemontesi e i loro progetti di sviluppo e con l'utilizzo delle risorse/strumenti che a loro possono essere trasferiti (anche l'aiuto del CIE) si possono superare le difficoltà attuali.

2.2.2.2. Intervista con il Presidente e il Direttore del CIE Piemonte

Ho realizzato la seconda intervista con due rappresentanti dell'organizzazione che ha il compito sia di decisione che di implementazione delle attività che rientrano nel progetto: il Presidente e il Direttore del CIE Piemonte.

Come il Presidente dell'ANCI, anche il direttore del CIE considera che il personale (dipendenti) dai comuni rappresenta un problema. Oltre l'inadeguatezza del numero del personale nei Comuni e la loro formazione, si osserva da parte del personale una resistenza al cambiamento. Durante la collaborazione /attività svolte dal CIE con i comuni (anche attività di consulenza sui progetti) si è vista una certa difficoltà a realizzare i progetti in modo autonomo, ma anche una resistenza a realizzare le attività che esulano dai propri compiti tradizionali. Per sostenere tali affermazioni, il Direttore del CIE ha esemplificato alcuni casi di collaborazione con i comuni in cui si sono incontrati problemi nella formulazione dei bilanci, della rendicontazione da parte del personale amministrativo/comunale.

I rappresentanti del CIE hanno sottolineato l'importanza di costruire una cultura dell'Unione Europea sul territorio piemontese. In questo senso, il ruolo del CIE sarebbe non solo di creare tale cultura, ma anche di mettere a disposizione/fornire strumenti per aggiungere tale obiettivo. Innanzitutto, non c'è una cultura politica dell'Unione Europea dalla quale deriva anche la difficoltà di diffondere alcuni paradigmi culturali nel territorio.

La collaborazione con l'ANCI è nata proprio dalla necessità di far conoscere al territorio piemontese l'Unione Europea (Cos'è, come funziona, cosa fa per il territorio piemontese), avvalendosi anche del supporto del suo presidente onorario, ex parlamentare europeo. L'idea dell'iniziativa era di utilizzare questa risorsa e creare il collegamento tra il territorio piemontese/enti locali e il Parlamento europeo. Questo scambio è inteso come reciproco, cioè dal territorio all'Europa e dall'Europa al territorio. Per cui, i corsi di formazione realizzati dal CIE rappresentano anche spazi di intermediazione tra l'Unione Europea e il territorio piemontese.

Uno degli obiettivi delle attività svolte dal CIE è anche aiutare i piccoli comuni ad accedere alle risorse europee. Per cui, i corsi di formazione realizzati dal CIE in convenzione con l'ANCI avevano lo scopo anche di "fare rete", cioè, di aiutare i comuni a conoscere le realtà vicine al loro territorio, e creare partenariati territoriali per accrescere le loro capacità progettuali.

I risultati ottenuti dalla ricerca serviranno a definire le attività da realizzare in futuro. La domanda che si pongono i rappresentanti del CIE è se i corsi di formazione realizzati fino ad adesso sono stati davvero utili per i comuni. Il feedback ricevuto dai comuni tramite il questionario e il *future workshop* in questo senso sarà molto importante.

Quindi, il ruolo del CIE sarà di fornire il *know-how* ai comuni, di creare modelli di *good practice*, di accompagnare i comuni alla realizzazione dei progetti (anche inserendo un rappresentante dal CIE all'interno del comune per tutta la durata del progetto), creare rete/partenariati, realizzare corsi prolungati nel tempo, che non si fermino ad un'esperienza singola o ad un contatto sporadico.

1.5.2. Il *Future workshop*

La metodologia del Future Workshop è stata ideata da Robert Jungk negli anni ottanta ed è molto utilizzata nei Paesi del Nord Europa per rilevare i fabbisogni e le aspettative della popolazione nel campo dei servizi.

Il metodo parte dal presupposto che solo dall'ascolto diretto delle esigenze di servizio dei clienti possa discendere una buona progettazione ed erogazione dei servizi stessi.

Il Future Workshop si basa sull'ascolto e sul confronto con tutti i soggetti partecipanti al fine di:

1. documentare l'eventuali critiche (fase del "criticismo") ad un servizio erogato;
2. individuare proposte per un miglioramento del servizio stesso (fase della "fantasia");
3. aprire una fase di confronto tra i partecipanti alla rilevazione ed i responsabili del servizio al fine di realizzare un'analisi di fattibilità delle proposte di miglioramento avanzate (fase di "presentazione delle proposte ed analisi di fattibilità").

Le indicazioni che emergeranno dal *future workshop* ci permetteranno di ricostruire un primo quadro dell'aspettative, di cui si terrà conto nella definizione/ridefinizione dei servizi, delle missioni dei servizi medesimi e delle competenze, bisogni formativi degli attori/operatori coinvolti.

a) La **preparazione e presentazione dei partecipanti**

La prima fase è di presentazione dei partecipanti e dei conduttori, realizzata soprattutto con lo scopo di creare anche un'atmosfera più informale, che favorisca la creatività dei partecipanti.

b) La fase "**Criticismo**" – tutti i partecipanti sono invitati ad esprimere le loro critiche che saranno votate secondo l'ordine d'importanza, ma si deve trovare accordo tra partecipanti per solo 4 - 5 critiche principali;

c) La fase creativa ("**Fantasia**") – le critiche più importanti saranno riformulate come proposte auspicabile dalle quale verranno votate 4 – 5 proposte ideali;

d) La fase "**Presentazione delle proposte ed analisi di fattibilità**" prevede la presentazione delle critiche e delle proposte dei partecipanti con i quali si aprirà un tavolo di confronto. Verrà fatta un'analisi di fattibilità alla luce delle risorse disponibili, dei tempi di attuazione delle proposte, delle priorità programmate. Da questo confronto si deve costruire un quadro chiaro di ciò che si può essere fatto e ciò che non può essere fatto, dal quale nascono spesso le proposte valide.

Risultati del *Future Workshop*

L'utilità del metodo è stata espressa anche da parte dei partecipanti, poiché hanno avuto la possibilità di esprimere le proprie criticità (rispetto all'Unione Europea e al ruolo dell'ANCI) in un contesto dedicato e di confronto aperto, e di partecipare alla costruzione di misure/azioni concrete. Un altro valore aggiunto del *future workshop* è stato la creazione di una piccola rete tra i partecipanti che hanno avuto la possibilità di condividere esperienze e di ipotizzare attività comuni da realizzare assieme.

a) Presentazione: durante questa fase i partecipanti si sono presentati esplicitando il loro ruolo all'interno della propria amministrazione. Dopo aver introdotto il tema del *future workshop* sono stati formati 3 gruppi suddivisi per territorio di appartenenza.

b) Fase critica

Nella prima fase i tre gruppi hanno scritto su *post-it* tutte le criticità e i problemi che le proprie amministrazioni affrontano rispetto alla dimensione europea. Tutte le criticità sono state raggruppate su un foglio attaccato al muro e diviso in 5 grandi temi (definiti in base all'elaborazione delle risposte pervenute):

- **Risorse umane:**
 - Mancanza di personale nei piccoli comuni
 - Personale non qualificato per gestire la progettazione europea (non hanno le competenze sulle lingue straniere)

- **Risorse economiche, logistiche:**
 - Mancanza di risorse finanziarie da dedicare alla realizzazione dei progetti e al co-finanziamento;
 - Mancanza di risorse logistiche, tempo.
 -

- **Organizzazione interna:**
 - Frammentazione interna all'ente (necessità di presentare progetti integrati);
 - Non esiste una distribuzione netta dei compiti;
 - Poco collegamento tra diversi livelli istituzionali;
 - Le comunità (montane, collinari, ecc.) non rappresentano adeguatamente i comuni presso la Regione.

- **Organizzazione esterna:**
 - Tempistiche dell'Unione Europea incompatibili con tempi tecnici delle pubbliche amministrazioni;
 - Difficoltà di progettare;
 - Complessità dell'istruttoria;
 - Difficoltà della rendicontazione;
 - La Regione e le Province che non offrono la consulenza tecnica.

- **Informazione:**
 - Mancanza di informazione sui fondi europei
 - Compiti non trasparenti (non si sa esattamente cosa fa la Provincia, la Regione)
 - Mancanza di informazione sulle procedure di accesso alle risorse (soprattutto per i piccoli comuni)
 - Flusso non trasparente dell'informazione tra l'ANCI, la Regione, Province, le Comunità

c) Fase Creativa ("fantasia")

Partendo dalle criticità apportate nella prima fase, i 3 gruppi hanno ipotizzato alcune possibili soluzioni:

- Miglior utilizzo delle risorse /strumenti già esistenti (rete Rugar, newsletter);
- Analisi dei bisogni dei comuni;

- Comunicare la tempistica dell'uscita bandi;
- Più coordinamento dei uffici all'interno dei comuni;
- Scambi intereuropei di personale;
- La Regione può essere l'intermediare tra gli enti locali e l'Unione Europea;
- Le Province devono coordinare progetti di vasta area e/o tematiche;
- L'ANCI potrebbe realizzare reti di comuni (anche coinvolgendo comuni di altre nazioni) e dovrebbe fornire informazioni più mirate rispetto alle differenti tipologie del territorio regionale;
- Utilizzo di agenzie esterne di consulenza;
- Istituire un organismo di collegamento tra l'Unione Europea e gli enti destinatari dei fondi;
- La realizzazione di una "cassetta" di strumenti per la progettazione.

d) Commenti e proposte concrete:

In base alle criticità e alle proposte emerse nelle due fasi precedenti si possono riassumere alcuni spunti per elaborare differenti tipologie di attività che l'ANCI (anche attraverso il CIE) può realizzare sulle tematiche oggetto della tesi:

- Accompagnamento: creare reti di città, settoriali e tra partner;
- Formazione sulla progettazione europea;
- Attività informative "personalizzate": costruite cioè ad hoc in base alle esigenze puntuali di un comune o di gruppi di comuni;
- **Creazione di un ufficio che fornisca consulenza e orientamento: un ufficio che sia un punto di riferimento sulle tematiche europee per i comuni;**
- Orientamento: ricerca fonti e modalità di finanziamento.

Per cercare di riuscire ad ottenere ulteriori informazioni da parte dei comuni, ai partecipanti è stato somministrato un veloce questionario che investigava i seguenti campi:

- l'utilizzo del internet;
- l'interesse a ricevere una newsletter sulle tematiche europee;
- l'interesse a partecipare a corsi di formazione;
- un giudizio sui corsi realizzati in precedenza dal CIE.

Tutti i 15 partecipanti al *future workshop* sono molto interessati a ricevere una newsletter, la modalità più richiesta è la posta elettronica (solo 3 di loro preferiscono la posta tradizionale), poiché utilizzano in modo abituale internet.

Per quanto riguarda l'interesse di partecipare ai corsi di formazione, risultano molto interessanti i corsi sulla progettazione, ricerca partner, modalità di finanziamento. Il lavoro dell'ANCI (anche attraverso il CIE) sarà di realizzare le attività richieste dei comuni in modo inclusivo (che faciliti l'accesso di tutti i comuni) e con risultati duraturi.

CONCLUSIONI

L'Unione Europea mette a disposizione ingenti risorse per lo sviluppo delle sue regioni, ma la domanda che emerge è se i comuni sono preparati/se hanno le capacità (competenze) per accedere ed utilizzare tali risorse. Tale domanda diventa anche il "perché" della mia ricerca.

Gli strumenti utilizzati nella ricerca svolta dal CIE mi hanno permesso di individuare i bisogni dei comuni, le criticità rispetto all'Unione Europea e ipotizzare le possibili attività che possono essere realizzate dal CIE in convenzione con l'ANCI per creare una cultura europea in tutto il territorio piemontese e per facilitare l'accesso dei comuni alle opportunità europee.

Il numero più rappresentativo dei comuni che hanno risposto al questionario è della Provincia di Torino, comuni di solito di piccole dimensioni, con meno di 50 dipendenti (il 43,5% con 1-5 dipendenti), situati preferibilmente su territorio montano e che appartengono a differenti forme associative (tipo comunità montane). L'appartenenza dei comuni alle forme associative potrebbe essere un primo mezzo che il CIE e l'ANCI possono sfruttare, sostenendo le associazioni dei comuni per scambiare esperienze, buone pratiche o tecnologie, ecc. e per affrontare le tematiche relative all'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'esperienza progettuale europea, il maggior numero di comuni (più del 50%) non ha chiesto nessun contributo nell'ambito dei fondi strutturali, ma il 20% ha richiesto contributi in tutti gli ambiti. Un aspetto incoraggiante è il fatto che i comuni che hanno presentato progetti negli ambiti dei fondi comunitari hanno un alto tasso di successo (% progetti presentati - % progetti approvati).

Le difficoltà maggiore riportata dai comuni nei questionari (tabelle 10 e 12) riguarda la mancanza di fondi da destinare al co-finanziamento dei progetti e le difficoltà d'accesso alle informazioni sull'Unione Europea (soprattutto sui contributi/finanziamenti).

Il problema del co-finanziamento ai progetti è stato rilevato anche nelle interviste realizzate con i rappresentanti dell'ANCI e CIE. I comuni piemontesi (soprattutto quelli piccoli) non hanno le risorse finanziarie sufficienti per co-finanziare i progetti europei, per cui l'accesso a tali risorse diventa molto difficile. Una possibile risposta, che viene dal Presidente dell'ANCI, è di trovare un sostegno (che potrebbe provenire dalla Regione o dalla Provincia) per co-finanziare i progetti, oppure non richiedere (da parte della Commissione Europea e dagli altri enti finanziatori) tale parte di co-finanziamento per i piccoli comuni.

La mancanza d'informazione è l'altro problema importante riportato dai comuni nel questionario. Una delle attività del progetto "I Comuni e l'UE" - che l'ANCI Piemonte realizza insieme al CIE Piemonte - è una newsletter mensile, sul sito dell'ANCI Piemonte, accessibile online a tutti abbonati, che ha lo scopo di presentare le novità che riguardano l'Unione Europea. È molto probabile, però, che la maggior parte dei comuni non utilizzi questa risorsa messa a loro disposizione, sia perché forse non hanno accesso/non utilizzano spesso internet, sia per mancanza di tempo o perché ne ignorano l'esistenza.

Un'altra difficoltà che emerge sia dai questionari che dalle interviste è il personale insufficiente e poco competente per occuparsi delle tematiche europee. Tale problema è maggiormente incontrato nei piccoli comuni con pochi o pochissimi dipendenti. La mancanza di personale dedicato rende quasi impossibile rintracciare le informazioni sui bandi e di conseguenza lavorare per realizzare progetti finanziati da risorse esterne a quelle del proprio comune. La proposta che viene da parte dei rappresentanti dell'ANCI e CIE in questo senso, è di incoraggiare i comuni a formare partenariati tra i comuni anche per accrescere le loro competenze rispetto all'Unione Europea.

Inoltre, le attività svolte finora e anche le proposte per il futuro, possono contribuire al miglioramento delle competenze progettuali dei comuni piemontesi ed accrescere il loro livello di conoscenze sull'Unione Europea. Con queste attività, si intende anche a creare una cultura dell'Unione Europea, non soltanto a livello amministrativo (nei funzionari dei comuni), ma anche a livello politico (i decisori politici, assessori, sindaci, ecc.). L'invito fatto ai rappresentanti dell'ANCI (le

consulte “Politiche comunitarie per gli enti locali” e “Piccoli comuni”) di partecipare al *future workshop* è molto suggestivo in questo senso.

Il *future workshop* è stato realizzato come tappa conclusiva del percorso di ricerca a cui hanno partecipato sia i partecipanti ai corsi realizzati in passato dal CIE, sia alcuni dei comuni che hanno risposto all’questionario, sia alcuni rappresentanti delle consulte ANCI soprannominate.

Ho realizzato una scheda riassuntiva degli obiettivi del progetto e i risultati attesi, ipotizzando alcune attività da realizzare. Ho utilizzato uno schema logico (prendendo spunto dal Quadro Logico) poiché permette in forma sinottica di rappresentare, attività, obiettivi e finalità di differenti tipologie di azioni rivolte ai comuni.

Tabella 1: Schema logico per l’individuazione di possibili attività

OBIETTIVO GENERALE	L’avvicinamento dei comuni piemontesi alle opportunità dell’Unione Europea; Creare una cultura europea/dell’Unione Europea		
OBIETTIVI SPECIFICI	1. <i>Accrescere il livello di conoscenze sull’Unione Europea (funzionamento, politiche, programmi, strumenti di finanziamento)</i>	2. <i>Migliorare le capacità progettuali dei comuni piemontesi</i>	3. <i>Incoraggiare l’associazionismo/i partenariati tra i Comuni</i>
RISULTATI ATTESI	- Comuni con maggiori conoscenze sull’Unione Europea	- Comuni con personale qualificato per accedere alle risorse comunitarie (aumento delle competenze progettuali)	- Apertura di canali di comunicazione e relazioni tra comuni -Formazione di associazioni e/o partenariati tra comuni;
ATTIVITA’	1. INFORMARE 1.1. newsletter (InfoEuropa / Europa Piemontese) 1.2. sito internet 1.3. biblioteca virtuale (“angolo della cultura europea”)	2. FORMARE 2.1 corsi online; 2.2. “accademia online” (corsi di master, anche singoli moduli); 2.3. workshop formativo	3. ORIENTAMENTO: 3.1.consulenza su singolo progetto 3.2. Ricerca fonti di finanziamento 4. ACCOMPAGNAMENTO: 4.1. sportello informativo /numero verde; 4.2. inserire un esperto all’interno del comune per tutta la durata del progetto; 4.3. creare dei forum per i comuni associati all’ANCI; 4.4. incontri con altri comuni europei (realizzato anche con l’aiuto del Comitato delle Regioni)

In conclusione vengono analizzate le attività descritte nella tabella per cercare di offrire alcuni spunti concreti per possibili azioni che l’ANCI (anche con il CIE) può svolgere nei confronti dei comuni del territorio di riferimento.

1. Attività informative

Le esigenze espresse in prevalenza al *future workshop* dai rappresentanti dei comuni riguardano la necessità di essere più informati sulle tematiche europee. Per cui, considero come potenzialmente utile la realizzazione di un **sito internet** dedicato esclusivamente alle tematiche europee e che raggruppi tutte le informazioni a tale riguardo. Il sito potrebbe essere strutturato a temi: il funzionamento dell’Unione Europea, le politiche, cosa fa l’Unione Europea per il Piemonte, le notizie dal territorio, una **biblioteca virtuale** con libri, ricerche, ecc.. Potrebbe inoltre prevedere l’inserimento di una **newsletter**, che può essere inviata direttamente a chi è interessato (attraverso sottoscrizione o via e-mail). Per implementare tale attività si può istituire una sorta di coordinamento tra l’ANCI, i comuni e il CIE, per evitare che i destinatari/beneficiari cerchino tali informazioni

utilizzando fonti molteplici e ridondanti tali anche da non permettere un agevole conseguimento delle informazioni d'interesse.

2. Attività formative

Il miglioramento della capacità progettuale del personale dei comuni piemontesi può permettere di presentare più progetti europei e di utilizzare al meglio le risorse europee destinate allo sviluppo locale. All'interno del sito internet soprannominato si può pensare di inserire **corsi on line strutturati** e suddivisi per livello di conoscenze (di base, avanzato, generale, specifico, ecc.) che permetterà di arricchire le conoscenze sull'Unione Europea. La realizzazione di un corso online permetterebbe di gestire meglio il loro tempo e successivamente "certificare" la loro formazione tramite il ricevimento di un diploma di partecipazione al corso.

D'altro lato, per le persone che non hanno accesso spesso a internet o che non gradiscono tale metodo di comunicazione si può pensare alla realizzazione di un **corso frontale**, realizzato in modo tradizionale. Dalle esigenze espresse dai comuni al questionario e al *future workshop*, le attività di formazione devono essere indirizzate alla progettazione europea e alle modalità di accesso ai finanziamenti.

3. Attività di orientamento

Il numero limitato di progetti che i comuni piemontesi presentano è anche il risultato dalla mancanza di competenze del personale nel reperire le informazioni, nel seguire la continua uscita di nuovi bandi europei e nel realizzare progetti competitivi. Per superare tale difficoltà, la **consulenza di un esperto** (dal CIE, per esempio) per realizzare i singoli progetti o per reperire le fonti di finanziamento, soprattutto nella fase iniziale, può aiutare i comuni a sviluppare le loro capacità progettuali. Bisogna però essere attenti che l'aiuto da parte del consulente non crei "dipendenza" per il comune, ma che riesca ad incoraggiare lo sviluppo delle loro competenze per poter affrontare le problematiche da soli.

In un'ottica di realizzare un servizio di orientamento più strutturato e continuo, si può pensare all'istituzione presso la sede dell'ANCI Piemonte o presso la Regione (in questo senso affermando l'importanza di queste istituzioni nell'essere intermediari tra l'Europa e le comunità locali), di uno **sportello/ufficio di informazioni** relativo all'Unione Europea e destinato ai comuni. Tale ufficio potrebbe essere dotato anche di un **numero di telefono** (possibilmente gratuito- cioè numero verde) in modo da poter garantire anche assistenza ed orientamento a distanza.

4. Attività di accompagnamento

L'associazionismo tra i comuni rappresenta una delle opportunità per aiutarli ad aver un rapporto più concreto con l'Unione Europea e per poter accedere e utilizzare meglio le risorse messe a loro disposizione. In questo senso, considero che le attività di accompagnamento possano aiutare i comuni a conoscere altre realtà, anche vicine a loro, permettendo di condividere interessi ed esperienze e creare partenariati per la realizzazione di progetti integrati. Una prima iniziativa a questo riguardo è stata il **future wokshop**, che ha permesso ai rappresentanti dei comuni di conoscersi e di dare alcune idee su come si può concretamente collaborare per realizzare progetti insieme (vedi "i risultati del *future workshop*"). Altre attività che sarebbero utili sono gli **incontri tra comuni**, non solo italiani. Il ruolo dell'ANCI diventa molto importante nel processo di supporto alle associazioni di comuni, anche in considerazione che tale istituzione ha la responsabilità istituzionale/politica di rappresentare gli interessi dei comuni.

Un altro aspetto che considero importante è la creazione di un **forum su un sito internet** (tipo quello illustrato precedentemente) che possa permettere alle persone di interagire, di scambiare le loro esperienze, consigli oppure anche solo conoscersi.

Tutte le attività soprannominate devono avere un approccio inclusivo, devono cioè permettere a un gran numero di comuni di accedere alle informazioni, di riuscire a partecipare ai corsi di formazione e di fare parte dalle diverse reti di comuni. In ultimo il ruolo dell'ANCI deve essere più attivo nel favorire la creazione di reti tra i diversi attori e di rappresentare con più determinazione gli interessi dei comuni presso la Regione, le Province e le istituzioni nazionali e sopranazionali.

BIBLIOGRAFIA

Siti internet:

1. www.ancipiemonte.it
2. www.ciepiemonte.it
3. www.europa.eu
4. www.europafacile.net
5. www.euractiv.com
6. www.ideali.be
7. www.regione.piemonte.it