

Gli Enti territoriali alla prova della progettazione europea.

Rischi e sfide di fine legislatura europea.

di Davide Rigallo

Riforma dell'Ue versus euroscetticismo

L'ultimo scorcio della legislatura europea consegna alla prossima un pericoloso carico di sfiducia, diffidenza e ostilità verso le istituzioni dell'Ue, che rischia di compromettere lo sviluppo stesso del suo processo di integrazione.

Al di là delle varie forme in cui si esprime questo atteggiamento (possiamo chiamarle, in modo generico, *euroscetticismo*, *eurofobia*, *antieuropeismo*), è convinzione diffusa che l'Unione europea sia sostanzialmente incapace di rispondere a questioni urgenti, quali, ad esempio, la crescita economica, la coesione territoriale, la lotta alle diseguaglianze sociali, la messa in sicurezza dei territori, la gestione delle migrazioni, l'affermazione dei diritti fondamentali delle persone.

L'eccessiva semplificazione cognitiva sottesa all'euroscetticismo non distingue tra i vari Organi istituzionali europei (per esempio, tra Consiglio europeo e Commissione, o tra questi due e il Parlamento europeo), né sembra conoscere bene di quale pasta politico-istituzionale l'Ue sia effettivamente composta. Rinunciando alla fatica dell'analisi, si trincerava dietro la visione di una Ue algida e burocratica, insensibile ai bisogni delle cittadinanze, lontana dai problemi della quotidianità, paralizzata nell'inflessibile rispetto della sue norme: per quindi concludere che, da un'Organizzazione siffatta, varrebbe la pena di uscire. Si uno tratta di uno schema che rifiuta di misurarsi con la complessità e non propone altro che una fuga all'indietro, tanto superficiale, quanto foriera di conseguenze pericolose.

La ricetta *sovranista* che va riempiendo i molti vasi vuoti dell'euroscetticismo riesce, infatti, a disegnare solo un esito disgregatore, una retromarcia storica che non contiene indicazioni pratiche per la soluzione di quei problemi additati come urgenti per la vita i cittadini. Risulta infatti difficile imma-

ginare in che modo delle nazioni *tornate sovrane* (e, quasi orgogliosamente, autarchiche) possano avere una maggiore capacità di risposta a fenomeni di dimensioni globali, che richiederebbero, invece, una poderosa messa in comune di risorse e mezzi per essere adeguatamente affrontati.

Per far fronte ai tanti problemi che affliggono le società europee sarebbe, invece, ben più utile individuare le vere cause delle innegabili difficoltà di risposta dell'Ue e su queste andare a incidere. Per fare questo, è indispensabile prendere innanzitutto coscienza di ciò che realmente è, oggi, l'Unione europea: una confederazione di stati in cui i poteri degli Organi intergovernativi (in primo luogo, del Consiglio europeo) prevalgono su quelli a carattere propriamente comunitario (della Commissione e del Parlamento). Al tempo stesso, è altrettanto importante essere evinti che, in questo assetto, sussiste una forte tendenza a centralizzare i processi decisionali, mantenendo in subordine gli Enti più vicini alla cittadinanza: le Regioni e i Comuni. Solo da questa duplice consapevolezza è possibile partire per incidere sul motore dell'Unione europea, senza farne naufragare il progetto, attivando strategie capaci di evidenziare la sua utilità pratica. Vediamo in quale modo.

Recuperare la fiducia nell'Unione Europea

Una riforma in senso federale dell'Ue sarebbe senz'altro la strada maestra per cambiare radicalmente una struttura che troppo spesso è divenuta ostaggio di interessi nazionali, paralizzandosi nel suo funzionamento. Tuttavia, una riforma di questo tipo, ancorché indispensabile, necessita di tempi non brevi per essere attuata mediante forme democraticamente condivise: tempi che appaiono troppo lunghi per porre un argine al veloce insinuarsi dell'euroscetticismo.

Una strategia più immediata e fattibile potrebbe invece cominciare proprio da una dimensione di prossimità alla cittadinanza. Se, infatti, la crisi del processo di integrazione europea è, innanzitutto, una crisi di credibilità nelle sue istituzioni, questa potrà essere recuperata nei cittadini solo dimostrando concretamente l'utilità dell'Ue rispetto a questioni che, quotidianamente, li coinvolgono. Per fare questo, è però indispensabile operare *con e negli* Enti che sono a più diretto contatto con i bisogni delle comunità. Si tratta di una sfida che può essere vinta soltanto adottando una strategia pragmatica, attrattiva, facile da comprendere e declinata nel linguaggio della concretezza. Per gli Enti territoriali, questa concretezza può arrivare dall'accesso ai fondi europei.

I fondi strutturali e i fondi ad accesso diretto, con i loro numerosi programmi tematici, sono stati infatti voluti e concepiti quale strumento di finanziamento per la realizzazione materiale di quello *spazio di giustizia, libertà e sicurezza* che è l'essenza propria dell'Unione europea. In un periodo di

ristrettezze finanziarie e difficoltà a corrispondere servizi fondamentali, per Regioni, Province e Comuni l'accesso ad essi appare sempre più importante. Tra i vantaggi che possono derivarne, citiamo:

1. la possibilità di colmare, almeno in parte, gli effetti della diminuzione dei trasferimenti finanziari dallo Stato agli Enti territoriali, garantendo la realizzazione di servizi altrimenti compromessi;
2. la capacità di favorire partenariati, scambi, interazioni fra realtà di contesti europei diversi, in una prospettiva di sempre maggiore coesione territoriale;
3. l'opportunità di sviluppare internamente competenze in materia di progettazione e gestione progettuale in ambiti fondamentali nella vita locale;
4. la possibilità di coinvolgere nella realizzazione dei progetti i soggetti produttivi del territorio (dall'imprenditoria al terzo settore).

I fondi ad accesso diretto, inoltre, consentono agli Enti territoriali di operare con un maggior grado di autonomia dallo Stato, inerendo direttamente ai piani di crescita (che pure esistono, a dispetto dello loro scarsa visibilità mediatica) elaborati dalla Commissione europea.

Emblematico, al riguardo, è *Horizon 2020*, programma quadro per la ricerca e innovazione con quasi 80 miliardi di euro di finanziamenti in sette anni (dal 2014 al 2020), la cui filosofia è quella di sviluppare, combinandole, tre tipologie diverse di *crescita*: la *crescita economica intelligente*, la *crescita sostenibile* e la *crescita inclusiva*. Sviluppo tecnologico, azioni per il clima, energia sicura, trasporto intelligente, supporto alla formazione professionale, sostenibilità dei sistemi sanitari, cultura digitale: sono solo alcune delle linee tematiche in cui la piattaforma *Horizon* si articola nei suoi molteplici bandi. Si tratta di una quantità ingente di risorse a cui, tuttavia, gli Enti territoriali italiani troppo spesso faticano ad attingere, vanificando le opportunità che l'Ue mette a disposizione e, di conseguenza, gli obiettivi di crescita sopra esposti. Vediamo perché.

L'utilità di Bruxelles: una priorità per gli Enti territoriali.

Giocano contro l'opportunità di attingere ai finanziamenti europei un complesso di fattori organizzativi e procedurali, che soltanto un radicale cambio di paradigma, al tempo stesso politico e operativo, consentirebbe di superare.

Sul piano politico, è infatti necessario che il tema dei fondi europei acquisisca una vera e propria priorità nelle agende dei Poteri regionali e locali, capace di mettere a sistema nelle strutture amministrative la progettazione europea, ben più di quanto non accada adesso. L'europrogettazione, in altre parole, non può restare relegata in una posizione opzionale, secondaria,

marginale nella ricerca dei finanziamenti, ma deve acquisire una centralità strategica nel motore stesso dell'amministrazione, sviluppando quella particolare abilità per cui ideazioni e proposte progettuali a dimensione locale riescono a innestarsi in specifiche strategie comunitarie.

A livello operativo, è indispensabile rimuovere tutti quei *modus operandi* che rendono le Amministrazioni poco duttili rispetto alla costruzione di progetti. Ne sono esempi: la rigida settorializzazione di molti Enti locali, che ostacola collaborazioni tra aree diverse di una medesima istituzione; le resistenze a ottimizzare i processi di valorizzazione delle risorse interne (fattore che spesso aumenta gli oneri dei cofinanziamenti); lo scarso adattamento degli esercizi finanziari degli Enti ai requisiti previsti dai bilanci dei progetti; la combinazione di competenze diverse (tematiche, linguistiche, gestionali) richieste al personale amministrativo. A questo sommario ventaglio di ostacoli, occorre aggiungere lo scoglio che più frequentemente impedisce la candidatura di un progetto europeo: ossia, la difficoltà a costruire uno, o più, partenariati, mettendo in comunicazione Enti di differenti territori europei in tutte le fasi progettuali (ideazione, presentazione, gestione, monitoraggio, valutazione finale, rendicontazione, ecc.). Si tratta di uno scoglio che è conseguenza diretta della poca attenzione sino a ora riservata alle reti europee, ai gemellaggi, alla partecipazione degli amministratori pubblici agli Organi di rappresentanza europei degli EE.LL. (dal Comitato delle Regioni al CEMR), nonché della ancora diffusa ritrosia a sperimentare forme di collaborazione transnazionali (quand'anche limitate nei confini dell'Ue).

Non è possibile superare questi scogli senza adeguati interventi di informazione e formazione finalizzati a far maturare competenze e metodi euro-progettuali da applicare strutturalmente agli EE.LL. È la cosiddetta *prova della progettazione*, che gli Enti territoriali sono chiamati ad affrontare se vogliono diventare, non solo nominalmente, Comuni e Regioni d'Europa, capaci di restituire a territori e popolazioni un segno tangibile dell'utilità dell'Ue.

La promozione di questo cambio di paradigma è stata recentemente riconosciuta come un obiettivo chiave della Federazione regionale piemontese dell'Aiccre.

Fondata a Roma nel 1952 allo scopo di accompagnare i Comuni in una dimensione europea, creando gemellaggi tra omologhi dei vari stati, l'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa opera su tutti i territori regionali attraverso le sue Federazioni. In Piemonte è presente dal 1966.

Nel corso dell'ultimo anno ha accentuato la sua attenzione per i fondi europei, offrendo agli Enti territoriali supporto informativo, formativo e,

ove richiesto, di accompagnamento alla progettazione. Questa scelta muove dalla consapevolezza che il cambio di paradigma auspicato per gli Enti locali non può avvenire in maniera semplice e automatica, ma richiede un sostegno continuativo perché non lasci spazio – come spesso avviene – ad atteggiamenti di rassegnazione, inerzia o, addirittura, rinuncia.

In prossimità delle elezioni europee che ci attendono in primavera, la Federazione piemontese dell'Aiccre sceglie quindi la via della progettazione per riproporre, in forme attuali, la lezione politica del suo padre ispiratore, Umberto Serafini, il federalista olivettiano che riteneva possibile il successo della costruzione dell'Ue solo a partire dalle sue molecole fondamentali: i Comuni e le comunità che le animano. Senza la loro attiva partecipazione al processo di unificazione europea, asseriva Serafini, il peso degli stati è destinato a diventare preponderante, sino al punto di tradire lo spirito autentico dell'intero progetto europeo, di capovolgerlo nel suo esatto contrario, di esporlo al rischio di una sua disgregazione. La progettazione europea, con i suoi obiettivi pragmatici e tangibili, con la sua incidenza nella vita locale, può sostanziare in forme nuove la convinzione del fondatore dell'Aiccre.