

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DI FORMEZ PA

CARLO FLAMMENT

CATANIA, 8 MAGGIO 2014

Con grande piacere sono qui, in una città che ha visto in passato azioni del Formez PA, felice di lavorare con un sindaco che ha la capacità e la voglia, come ha dimostrato più volte, di portare innovazione amministrativa e a cui il Formez ed io personalmente siamo legati da consolidata stima ed amicizia.

Venendo al tema del convegno, il Formez è impegnato da oltre un decennio nel rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno e nel sostegno - attraverso azioni di affiancamento e formazione - della programmazione e gestione dei fondi strutturali.

Negli ultimi anni, in particolare, è cresciuto molto l'impegno profuso a favore delle amministrazioni della Regione Siciliana e colgo quest'occasione per ringraziare ancora una volta l'amministrazione regionale dell'opportunità di collaborazione che ha voluto offrire a Formez PA.

Collaborazione che peraltro, proprio in queste settimane, si sta ulteriormente rafforzando con l'affidamento di nuove linee progettuali (Piano Giovani, assistenza tecnica alle AdG FSE e FESR, definizione del Piano di Rafforzamento amministrativo da realizzare in vista del prossimo ciclo di programmazione..).

Ringrazio anche, e particolarmente, il Comune di Catania, che ci offre l'opportunità, a partire dall'evento di oggi e con il lavoro che realizzeremo nei prossimi mesi, di riflettere su temi, quali quello dello sviluppo a dimensione territoriale di area vasta e dello sviluppo urbano, che sono strategici per il Mezzogiorno e per l'intero Paese.

L'evento di oggi - organizzato dal Comune di Catania e da Formez PA nell'ambito di due importanti progetti, **Capacity SUD** e **Città Metropolitane Sicilia**, che il nostro Centro sta realizzando per conto del DFP - risponde a due obiettivi principali:

- 1) contribuire all'accrescimento della capacità istituzionale delle amministrazioni regionali e locali che, come continuamente segnalato, ha rappresentato e rappresenta una particolare debolezza del sistema italiano rispetto alla possibilità di una gestione efficiente ed efficace delle risorse europee;
- 2) avviare da Catania una riflessione sui processi di riforma in corso, in primo luogo su quello che riguarda la costituzione delle aree metropolitane e la riorganizzazione istituzionale e amministrativa delle province e sugli effetti che queste riforme possono avere sulle politiche di sviluppo e di valorizzazione dei territori.

Catania oggi, la **Catania+10** del Sindaco Bianco, ha chiaro, infatti, che lo sviluppo della città non può essere separato dallo sviluppo di un territorio più ampio che investe tutta l'area metropolitana e che la proposta di sviluppo deve essere una proposta integrata, ovvero deve tenere dentro attori diversi e deve coordinare e integrare interventi diversi (infrastrutture, logistica, incentivi e opportunità per gli investimenti, cultura, istruzione, ecc.), in una logica di cooperazione (codecisione, coprogettazione e soprattutto covalutazione degli interventi realizzati e dei risultati raggiunti).

Questo, tra l'altro, è l'approccio di *Europa 2020*, punto di riferimento per la programmazione dei fondi strutturali per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Uno dei fattori che la Commissione Europea considera quale elemento di successo delle politiche per il prossimo periodo di programmazione è la pianificazione di **approcci integrati** per lo sviluppo dei territori, che vedono lo sviluppo in stretto raccordo coi processi di riforma che **ridisegneranno ruoli e funzioni dei diversi soggetti istituzionali**, che mirano a promuovere armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità

(economica, sociale, ambientale e di governance) e che presuppone e alimenta una visione globale e multidimensionale dei territori, in una logica di **integrazione delle politiche e dei servizi, partecipazione degli attori alla loro definizione e valutazione, nuovi sistemi di governance territoriale.**

Nello scenario della programmazione dei fondi strutturali per il 2014 - 2020, la dimensione urbana/metropolitana è centrale per le prospettive di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e assume un particolare rilievo per le aree dell'**Obiettivo Convergenza** in cui sono maggiori le risorse da investire, a fronte di un contesto socio-economico e istituzionale più arretrato.

I disegni di riforma nazionali e regionali che interessano la costituzione delle Aree Metropolitane e l'abolizione delle Province e il rilievo che la dimensione urbana assume nell'attuale ciclo di programmazione 2014 - 2020, si inseriscono nello scenario che potremmo definire di **metropolizzazione delle politiche pubbliche.**

In particolare, l'istituzione delle Aree Metropolitane, il trasferimento di funzioni e risorse da parte delle Province, la definizione di sistemi intercomunali, rispondono ad una duplice esigenza: **superare le contraddizioni fra i diversi soggetti istituzionali**, fra i processi di sviluppo del territorio e fra la loro organizzazione amministrativa; **predisporre strumenti di governo e organizzativi più adeguati** rispetto all'amministrazione attuale, che tenga conto di una realtà complessa e in mutamento, nella quale la partecipazione dei cittadini e la trasparenza devono assumere un ruolo sempre più incisivo.

La riforma delle Aree Metropolitane

Nei primi mesi di quest'anno sono state approvate due importantissime riforme che hanno ad oggetto il sistema delle autonomie locali:

la prima, di rilievo nazionale - *“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”*, con la quale sono state istituite le Aree Metropolitane, è stata avviata la riforma delle province e si è dato un maggiore impulso all’associazione dei Comuni di minori dimensioni;

la seconda – *“Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle Città metropolitane”* - che interessa direttamente le amministrazioni della Regione Siciliana e con la quale si avvia il processo di trasformazione delle province in liberi consorzi di Comuni.¹

L’introduzione delle Aree Metropolitane (ne sono previste 14, di cui 4 nelle Regioni a Statuto Speciale), prevista per la prima volta nella l. n. 142

¹ Breve nota di riepilogo informativo su riforma siciliana

I **Liberi Consorzi di Comuni** - nr. 9 Consorzi coincidenti con le 9 Province regionali e composti, almeno nella fase iniziale, dai Comuni appartenenti alle vecchie Province – *continuano a utilizzare le risorse finanziarie, materiali ed umane già di spettanza delle corrispondenti province regionali comprese le relative sedi.*

Serviranno inoltre 180 mila abitanti per la creazione di un nuovo Consorzio, ma non sarà un processo automatico. I Comuni, entro sei mesi dalla pubblicazione del ddl di riforma potranno chiedere di formare il nuovo ente. Per farlo dovranno però rispettare anche il requisito della continuità territoriale. Per l’adesione, i Comuni dovranno esprimersi attraverso delibere approvate dai due terzi dei componenti del Consiglio comunale e dopo un referendum confermativo. Un iter che comunque dovrà essere completato entro sei mesi.

Il Libero Consorzio sarà composto da Presidente, Giunta e Assemblea. Sarà quest’ultima a eleggere la guida del nuovo ente. L’Assemblea sarà formata dai soli Sindaci. Pertanto, in Province come Messina o Catania, le Assemblee potrebbero essere formate anche da sessanta o settanta Sindaci.

Il Presidente del Consorzio, che sarà uno dei Sindaci del Consorzio, sarà eletto però da una platea più ampia della semplice Assemblea. Ai Sindaci, infatti, si aggiungeranno anche tutti i consiglieri dei Comuni che compongono il Consorzio.

Le **Città metropolitane** di Catania, Messina e Palermo - la vera novità in quanto non previste dalla Statuto - serviranno anche ad attrarre finanziamenti europei indirizzati proprio a questa tipologia di ente.

Piuttosto complicata e confusa è stata invece l’istituzione delle città metropolitane di Palermo, Catania e Messina. Dopo la bocciatura della norma prevista all’articolo 1, il nuovo ente è stato ripescato con un emendamento. Una modifica che ha esteso il territorio della città metropolitana alla vecchia “area metropolitana”, individuata da un decreto del presidente della Regione del 1995. Alla nuova formulazione delle tre città metropolitane, infatti, aderiscono anche una serie di Comuni, una ventina circa per ciascuna. I Comuni che restano fuori dall’area metropolitana confluiranno nel Consorzio, che a quel punto avrà come capofila il Comune più popoloso.

L’elezione del “sindaco metropolitano” sarà affidata a una legge successiva, mentre i Comuni possono scegliere sia di uscire dalla città metropolitana, sia di farne parte, ma solo in caso di continuità territoriale e solo in seguito a una delibera del Consiglio approvata a maggioranza assoluta. Rimandata a un’altra legge anche l’attribuzione di funzioni di Consorzi e Città metropolitane. Il parlamento si è limitato a prevedere alcune “funzioni quadro” come quelle di “coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico”. Infine, la Regione interverrà razionalizzando, chiudendo e accorpando gli enti delle ex Province.

Entro sei mesi i Comuni dovranno decidere se uscire o far parte di un nuovo Consorzio. Fino al 31 ottobre la continuità verrà assicurata dagli attuali Commissari delle Province. Entro quella data dovrà essere approvata la legge che prevede il trasferimento delle funzioni dal vecchio al nuovo ente.

del 1990, avvia una profonda riforma del nostro sistema istituzionale e valorizza il ruolo delle autonomie locali nella gestione del territorio e delle politiche di sviluppo.

Essa, insieme alla *trasformazione e riorganizzazione delle Province* e alla *definizione di sistemi intercomunali*, rientra nelle **tre grandi trasformazioni istituzionali e di governo del territorio messe in atto dal Governo**, trasformazioni talmente radicali da rendere oltremodo necessari interventi di comunicazione e di accompagnamento, che non solo sono stati già previsti dal Ministro Del Rio fin dalla fase di presentazione della riforma, ma che peraltro coinvolgono direttamente Formez PA, sia per quanto riguarda la riforma nazionale che per quella siciliana.

La legge contenente “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*”, introduce cambiamenti strutturali - affidando ad ogni realtà territoriale autonomia e responsabilità da attuare nel modo più vantaggioso e creando la possibilità di virtuose sinergie con policy e progetti nazionali concorrenti al riordino territoriale - e impone di ripensare complessivamente l’assetto istituzionale dei territori, rivedendo le funzioni degli attori, i processi di elaborazione e decisionali delle politiche pubbliche, quelli organizzativi e gestionali per l’attuazione delle politiche stesse e per la creazione e gestione dei servizi, razionalizzando la spesa e allocando le risorse in modo coerente ai bisogni delle comunità.

Si tratta, come si può valutare anche da questa brevissima sintesi che ho cercato di fare, di cambiamenti che richiedono un grande impegno e grandi competenze nella definizione degli Statuti e dei Regolamenti, nella definizione dei processi di riorganizzazione delle strutture amministrative e, soprattutto, nella individuazione di strumenti che rendano effettivamente praticabile una governance allargata delle politiche e dei processi amministrativi.

Per rafforzare il ruolo della riforma e dei nuovi sistemi territoriali che saranno costituiti a seguito della sua attuazione, è stato previsto, nell’ambito della prossima programmazione, la realizzazione di un

programma operativo nazionale, il PON METRO, con il quale saranno attribuite risorse direttamente alle 14 Aree Metropolitane (seppure in misura diversa per quelle del Centro Nord rispetto a quelle delle Regioni dell'Obiettivo 1 - Convergenza) per la realizzazione di interventi integrati su due temi strategici: **Smart cities e Inclusione Sociale**. Obiettivo di questo intervento è quello di portare a fattor comune tutti gli interventi che saranno previsti nei programmi operativi regionali e nazionali a favore delle principali aree urbane, dando direttamente a questi nuovi soggetti istituzionali le leve necessarie per proporsi come effettivi soggetti di coordinamento.

E' evidente che questa sfida richiede che i processi di riforma si realizzino in tempi rapidi e in maniera efficace.

L'impegno di Formez, seppure limitato ad alcune realtà territoriali e ad alcuni profili della riforma, si muove in questa direzione. I nostri interventi progettuali sono infatti chiamati ad accompagnare i processi di riforma intervenendo a favore del **rafforzamento della Capacità istituzionale delle amministrazioni delle 4 Regioni Obiettivo Convergenza**: le amministrazioni devono essere supportate nel processo di ripensamento delle loro funzioni in un sistema integrato, per cui gli attori del territorio potranno co-decidere e co-realizzare i processi di sviluppo. In particolare, le Città metropolitane oggetto delle azioni di accompagnamento saranno: Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina.

La **città diffusa** è ormai parte strutturale della conformazione fisica assunta dal territorio italiano e al contempo nervatura del suo sistema economico. Se le continuità urbane hanno avuto un ruolo storico nello sviluppo economico italiano, lo stesso si può dire per le Aree Metropolitane, la cui diffusione negli ultimi decenni è conseguenza delle forme di adattamento locale alla competizione economica globale.

Questi processi hanno dato luogo alla "consapevolezza generalizzata che la vita di una città, grande o piccola che sia, dipende da relazioni più o meno estese e intense con altre città e con i nuclei di insediamento "staccati", siano essi di tipo residenziale, commerciale, industriale, di

servizio ecc., che molto spesso travalicano i confini dei singoli Comuni” (Indovina, 2011).

Gli strumenti di programmazione e di governo di area vasta, che devono essere a disposizione dei governi locali, assumono un valore cruciale. Peraltro, un possibile percorso di analisi e accompagnamento per una riforma degli assetti del governo del territorio può prendere le mosse da una ricognizione sistematica degli strumenti già a disposizione, delle esperienze di successo e dei fallimenti, nel costante allineamento dell'intervento istituzionale con l'analisi funzionale dei sistemi territoriali.

In particolare, l'istituzione delle Città metropolitane consentirà di poter contare su una robusta rete di enti dotati di poteri e competenze di gestione e indirizzo di area vasta, estremamente necessari anche per consentire alle aree più forti del Paese di contribuire al rilancio dello sviluppo e dell'economia. Il consolidamento delle Unioni di comuni, inoltre, permetterà di avviare un processo virtuoso di riordino della rete comunale, coerente con le esigenze di scala e di dimensioni di popolazione che l'esercizio efficace e efficiente delle funzioni fondamentali richiede. La trasformazione delle attuali province previste dalla Costituzione in enti di area vasta, guidati da organi composti dai sindaci del territorio, consentirà, infine, di assicurare poche funzioni di gestione, comuni a tutti e significativi poteri di coordinamento.

Lo sviluppo locale, infatti, vede nel miglioramento della *governance* territoriale e nell'approccio partecipativo una condizione primaria per affermarsi.

La *governance* e il coordinamento possono essere migliorati attraverso il coinvolgimento nel processo decisionale dell'insieme degli attori del territorio in grado di contribuire al successo delle *policy*. La “*governance* interattiva” costituisce una forma evoluta e rappresentativa della capacità dei diversi attori di coordinare le proprie strategie d'intervento e di condividere la conoscenza necessaria alla definizione delle scelte. Si tratta di attori pubblici e di attori privati che rappresentano gli interessi sociali ed economici o più in generale la società civile. Ma certamente è ai primi che

si deve riconoscere la responsabilità di guidare il processo, con un ruolo attivo, di stimolo e di leadership, di capacità di cogliere e trasmettere i segnali di cambiamento, affinché tutto il sistema locale sia in grado di apportare gli aggiustamenti necessari ai mutamenti di scenario.

I lavori di oggi vogliono essere contributo e testimonianza di un percorso di valorizzazione della dimensione urbana e metropolitana, fondato sulla condivisione delle strategie e la costruzione comune degli interventi di *policy* da fondare.

È in questo contesto che si definiscono il ruolo e la *mission* di Agenzie come Forze PA che, cogliendo la sfida, si pone accanto alle amministrazioni come facilitatore dei processi di apprendimento, accumulazione e diffusione di competenze.