



TECLA



UPI

Le Province e l'Europa

L'utilizzo delle risorse comunitarie

Assemblea nazionale delle Province italiane

Roma, 5 – 6 dicembre 2011

Sommario

| | |
|---|-----|
| 1. Introduzione | 4 |
| 2. Lo Stato di attuazione del Quadro Strategico Nazionale | 5 |
| 2.1 Obiettivo Convergenza, Competitività regionale e occupazione..... | 5 |
| 2.2 Obiettivo Cooperazione Territoriale | 7 |
| 3. Le Province in Europa: l'utilizzo delle risorse comunitarie | 9 |
| 4. Alcuni dati sulle Province e l'accesso ai fondi europei | 10 |
| 4.1 Alcune criticità registrate..... | 14 |
| 5. Considerazioni conclusive..... | 166 |

Obiettivo di questa nota predisposta dall'Associazione TECLA, struttura di assistenza tecnica dell'UPI e delle Province in materia di politiche europee, è fornire alcune indicazioni e spunti di riflessione circa il posizionamento delle Province in Europa, la loro capacità di tradurre in operatività indirizzi politici di respiro europeo, attraverso l'utilizzo delle risorse comunitarie disponibili, di diffondere opportunità e di assumere un ruolo attivo nel processo di costruzione di una cultura europea a livello locale.

In particolare, attraverso la comparazione di dati e informazioni, che naturalmente non hanno alcuna pretesa di esaustività, il presente documento evidenzia il crescente attivismo delle Province italiane nella partecipazione ad iniziative e progetti finanziati con fondi UE e una sempre maggiore attenzione e sensibilità delle Province ad intercettare le opportunità offerte dall'Europa che vengono considerate, in un'ottica sempre più sistemica, un importante strumento a supporto delle politiche di sviluppo regionale e locale.

Questo dato, che conferma il ruolo propulsivo delle Province allo sviluppo locale, grazie al loro radicamento sul territorio e alla capacità di dialogo con i cittadini e con il partenariato economico e sociale, è tuttavia in controtendenza rispetto al dato sull'attuazione delle politiche regionali in Italia, attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei che, al 28 febbraio 2011 e dunque a soli due anni dalla conclusione dell'attuale periodo di programmazione, registravano un livello di spesa pari al 12,3%.

A cura di Alessandra Butera – Associazione TECLA

Si ringrazia il dott. Carmine Pacente della Provincia di Milano per aver messo a disposizione le elaborazioni relative ai dati della ricerca non ancora pubblicata su "Enti Locali e Politiche Comunitarie" promossa dall'Associazione TECLA, col supporto di UPI e ANCI.

1. Introduzione

L'attuale situazione di crisi economica e finanziaria mondiale che stiamo vivendo e che sta drammaticamente investendo i singoli stati europei e l'Europa nel suo complesso ha fatto risaltare questioni fondamentali e tendenze non sostenibili che non possono essere più ignorate. Il PIL è sceso del 4% nel 2009, la produzione industriale è progressivamente calata e 23 milioni di persone, pari al 10% della popolazione attiva europea, sono attualmente disoccupate.

Le scelte dinanzi alle quali si trova l'Europa sono chiare ed inevitabili anche se difficili. Per questo la Commissione Europea, consapevole che le sfide non solo attuali ma anche di lungo periodo, quali il processo di globalizzazione, la pressione sulle risorse, i cambiamenti climatici e l'inarrestabile invecchiamento della popolazione, stanno assumendo caratteri sempre più seri, nel marzo 2010 ha lanciato la strategia Europa 2020, volta a promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, che richiede la messa in atto di azioni sia a livello europeo che nazionale, il tutto in un'ottica di integrazione e rafforzamento reciproco.

Tenendo infatti presente la scarsità di risorse finanziarie a disposizione è necessario uno sforzo unitario da parte di tutti i Paesi membri, in una logica di forte coordinamento delle politiche economiche che rappresenta l'unica via verso la stabilità e la crescita dell'Europa.

E' proprio in questo difficile contesto che l'Unione europea sta portando avanti il percorso sul futuro della Politica di Coesione (2014-2020). Lo scorso ottobre infatti la Commissione europea ha presentato le proposte di regolamenti, ovvero di quei pacchetti legislativi sulla prossima Politica di Coesione e sulla futura Politica Agricola Comune, che il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno adottare entro il 2013.

Le proposte della Commissione enfatizzano la necessità di una maggiore efficacia ed efficienza nell'utilizzo dei Fondi Strutturali, come già evidenziato nel V Rapporto sulla Coesione economica, sociale e territoriale. A tale scopo, le novità più significative della futura politica regionale prevedono, oltre ad una nuova architettura della politica post 2013, un approccio rivolto ai risultati con una maggiore concentrazione delle risorse proprio sulle priorità di intervento collegate alla strategia Europa 2020 e una maggiore interazione con le altre politiche europee.

Infatti, in un contesto economico e finanziario alquanto difficile ed incerto come quello che stiamo vivendo, le politiche regionali giocano un ruolo decisivo nello sviluppo economico del nostro Paese, soprattutto nelle aree a forte ritardo.

2. Lo Stato di attuazione del Quadro Strategico Nazionale

2.1 Obiettivo Convergenza, Competitività regionale e occupazione

La questione della maggiore efficacia ed efficienza nell'utilizzo dei Fondi Strutturali ribadita con forza dalla Commissione europea ci riporta al dato allarmante evidenziato nel Rapporto Annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, predisposto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al 28 febbraio 2011 su un totale di 59,4 miliardi di euro (tra Fondi Comunitari e cofinanziamento nazionale), il livello di spesa si attesta al 12,3 % (7,3 miliardi di euro), mentre gli impegni sono al 24,9% (14,7 miliardi di euro).

Nel Mezzogiorno, tra Programmi regionali, interregionali e nazionali (POR, POIN e PON) su un totale di 47 miliardi di euro, la spesa effettiva è al 9,8% (4,2 miliardi di euro) mentre gli impegni sono al 21% (9,2 miliardi di euro).

Le percentuali sono un po' più alte al centro nord, dove la spesa è al 19,3% (3 miliardi di euro) e gli impegni raggiungono il 35% (5,5 miliardi di euro).

Tabella 1 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007/2013. PROGRAMMI DEGLI OBIETTIVI DI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. IMPEGNI E PAGAMENTO PER PRIORITÀ AL 28 FEBBRAIO 2011 (valori in milioni di euro)

| Priorità | ITALIA | | | | | CONVERGENZA | | | | | COMPETITIVITA' | | | | |
|---|---------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Risorse Programmate | Impegni | | Pagamenti | | Risorse Programmate | Impegni | | Pagamenti | | Risorse Programmate | Impegni | | Pagamenti | |
| | | Importo | Quota/ RP | Importo | Quota/ RP | | Importo | Quota/ RP | Importo | Quota/ RP | | Importo | Quota/ RP | Importo | Quota/ RP |
| (a) | (d) | (e=d/a) | (f) | (g=f/a) | (a) | (d) | (e=d/a) | (f) | (g=f/a) | (a) | (d) | (e=d/a) | (f) | (g=f/a) | |
| Priorità 1: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane | 9.393 | 3.458 | 36,8% | 1.887 | 20,1% | 4.712 | 1.498 | 31,8% | 812 | 17,2% | 4.681 | 1.960 | 41,9% | 1.075 | 23,0% |
| di cui Estrazione | 3.554 | 1.163 | 34,7% | 619 | 18,5% | 2.356 | 842 | 35,7% | 439 | 18,6% | 998 | 321 | 32,2% | 180 | 18,0% |
| Priorità 2: Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione | 10.830 | 2.942 | 27,2% | 1.541 | 14,2% | 6.985 | 1.608 | 23,0% | 806 | 11,5% | 3.845 | 1.334 | 34,7% | 735 | 19,1% |
| Priorità 3: Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo | 8.165 | 1.742 | 21,3% | 670 | 8,2% | 6.523 | 1.440 | 22,1% | 504 | 7,7% | 1.642 | 302 | 18,4% | 166 | 10,1% |
| di cui Energia | 4.106 | 928 | 22,6% | 323 | 7,9% | 3.049 | 705 | 23,1% | 219 | 7,2% | 1.057 | 223 | 21,1% | 104 | 9,8% |
| Priorità 4: Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e fattivatività territoriale | 3.962 | 717 | 18,1% | 344 | 8,7% | 3.201 | 517 | 16,2% | 234 | 7,3% | 761 | 200 | 26,3% | 110 | 14,5% |
| Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo | 4.845 | 753 | 15,5% | 390 | 8,0% | 3.969 | 597 | 15,0% | 304 | 7,7% | 876 | 156 | 17,8% | 86 | 9,8% |
| Priorità 6: Reti e collegamenti per la mobilità | 7.905 | 2.066 | 26,1% | 999 | 12,6% | 6.931 | 1.851 | 26,7% | 881 | 12,7% | 974 | 215 | 22,1% | 118 | 12,1% |
| Priorità 7: Competitività dei sistemi produttivi e occupazione | 8.433 | 2.132 | 25,3% | 1.114 | 13,2% | 6.525 | 1.072 | 16,4% | 532 | 8,2% | 1.908 | 1.060 | 55,6% | 582 | 30,5% |
| Priorità 8: Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani | 3.733 | 250 | 6,7% | 103 | 2,8% | 3.045 | 174 | 5,7% | 61 | 2,0% | 688 | 76 | 11,0% | 42 | 6,1% |
| Priorità 9: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse | | | | | | - | - | | - | | - | - | | - | |
| Priorità 10: Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci | 2.147 | 731 | 34,0% | 288 | 13,4% | 1.708 | 473 | 27,7% | 146 | 8,5% | 439 | 258 | 58,8% | 142 | 32,3% |
| Totale | 59.413 | 14.791 | 24,9% | 7.336 | 12,3% | 43.599 | 9.230 | 21,2% | 4.280 | 9,8% | 15.814 | 5.561 | 35,2% | 3.056 | 19,3% |

Fonte: elaborazioni DPS-DGPREUC su dati Monit

A fronte di questi dati medi, la situazione dei programmi rimane alquanto differenziata, con una evidente concentrazione delle criticità nei programmi regionali, in particolare Campania e Sicilia.

Tabella 2 - OBIETTIVO CONVERGENZA – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

| Programmi | Programmato | Impegni | Pagamenti | Impegni / prog (%) | Pagamenti /prog (%) |
|------------------|------------------|-----------------|-----------------|--------------------|---------------------|
| FESR | | | | | |
| Pon Attrattori | 1.031,15 | 89,82 | 89,82 | 8,71 | 8,71 |
| Pon Energie | 1.607,79 | 663,47 | 156,96 | 41,27 | 9,76 |
| Pon Gov. e AT | 276,19 | 92,09 | 45,3 | 33,34 | 16,4 |
| Pon Istruzione | 495,31 | 231,03 | 152,32 | 46,64 | 30,75 |
| Pon Refi | 2.749,46 | 743,55 | 312,9 | 27,04 | 11,38 |
| Pon Ric. e Comp. | 6.205,39 | 1.587,54 | 571,85 | 25,58 | 9,22 |
| Pon Sicurezza | 1.158,08 | 396,3 | 184,46 | 34,22 | 15,93 |
| Por Basilicata | 752,19 | 229,68 | 130,77 | 30,53 | 17,39 |
| Por Calabria | 2.998,24 | 586,33 | 271,22 | 19,56 | 9,05 |
| Por Campania | 6.864,80 | 685,7 | 492,52 | 9,99 | 7,17 |
| Por Puglia | 5.238,04 | 1.331,41 | 462,55 | 25,42 | 8,83 |
| Por Sicilia | 6.539,61 | 914,08 | 512,59 | 13,98 | 7,84 |
| Totale | 35.916,25 | 7.551,00 | 3.383,26 | 21,02 | 9,42 |
| FSE | | | | | |
| Pon Gov. e AS | 517,86 | 149,43 | 55,92 | 28,86 | 10,8 |
| Pon Istruzione | 1.485,93 | 969,54 | 467,65 | 65,25 | 31,47 |
| Por Basilicata | 322,37 | 96,73 | 60,7 | 30,01 | 18,83 |
| Por Calabria | 860,5 | 125,25 | 86,62 | 14,56 | 10,07 |
| Por Campania | 1.118,00 | 74,64 | 26,54 | 6,68 | 2,37 |
| Por Puglia | 1.279,20 | 172,1 | 121,4 | 13,45 | 9,49 |
| Por Sicilia | 2.099,24 | 91,01 | 78,19 | 4,34 | 3,72 |
| Totale | 7.683,10 | 1.678,70 | 897,02 | 21,85 | 11,68 |

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Tabella 3 - OBIETTIVO COMPETITIVITA' FESR – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

| Programmi | Programmato 2007/2013 | Impegni | Pagamenti | Impegni /prog (%) | Pagamenti /prog (%) |
|-------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|------------------------|
| Por Abruzzo | 345,37 | 94,97 | 55,38 | 27,5 | 16,03 |
| Por Emilia R. | 346,92 | 106,94 | 43,06 | 30,83 | 12,41 |
| Por Friuli VG | 303 | 72,45 | 26,91 | 23,91 | 8,88 |
| Por Lazio | 743,51 | 235,08 | 79,47 | 31,62 | 10,69 |
| Por Liguria | 530,24 | 148,53 | 57,53 | 28,01 | 10,85 |
| Por Lombardia | 532 | 248,42 | 104,69 | 46,7 | 19,68 |
| Por Marche | 288,8 | 99,82 | 82,26 | 34,56 | 28,48 |
| Por Molise | 192,52 | 21,04 | 18,79 | 10,93 | 9,76 |
| Por P.A. Bolzano | 74,92 | 39,93 | 12,99 | 53,3 | 17,34 |
| Por P.A. Trento | 64,29 | 38,66 | 16,17 | 60,13 | 25,15 |
| Por Piemonte | 1.076,96 | 535,95 | 246,5 | 49,77 | 22,89 |
| Por Sardegna | 1.701,68 | 378,89 | 328,22 | 22,27 | 19,29 |
| Por Toscana | 1.126,65 | 288,02 | 177,49 | 25,56 | 15,75 |
| Por Umbria | 348,12 | 140,17 | 59,2 | 40,26 | 17,01 |
| Por Valle d'Aosta | 48,81 | 23,48 | 14,49 | 48,1 | 29,69 |
| Por Veneto | 452,69 | 190,73 | 99,42 | 42,13 | 21,96 |
| Totale | 8.176,48 | 2.663,08 | 1.422,57 | 32,57 | 17,4 |

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Tabella 4 - OBIETTIVO COMPETITIVITÀ FSE – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

| Programmi | Programmato | | Impegni | | Pagamenti | |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|--|
| | 2007/2013 | Impegni | Pagamenti | /programmato (%) | /programmato (%) | |
| Pon Azioni S. | 72,00 | 32,63 | 9,40 | 45,32 | 13,06 | |
| Por Abruzzo | 316,56 | 30,43 | 30,43 | 9,61 | 9,61 | |
| Por Emilia R. | 806,49 | 504,66 | 303,04 | 62,57 | 37,58 | |
| Por Friuli VG | 319,23 | 146,14 | 96,14 | 45,78 | 30,12 | |
| Por Lazio | 736,08 | 136,51 | 88,98 | 18,55 | 12,09 | |
| Por Liguria | 395,07 | 162,66 | 72,08 | 41,17 | 18,24 | |
| Por Lombardia | 798,00 | 388,4 | 165,70 | 48,67 | 20,76 | |
| Por Marche | 281,55 | 99,51 | 60,31 | 35,34 | 21,42 | |
| Por Molise | 102,90 | 30,00 | 20,26 | 29,15 | 19,69 | |
| Por P.A. Bolzano | 160,22 | 90,48 | 45,32 | 56,47 | 28,29 | |
| Por P.A. Trento | 218,57 | 171,3 | 81,21 | 78,37 | 37,16 | |
| Por Piemonte | 1.007,85 | 411,11 | 249,07 | 40,79 | 24,71 | |
| Por Sardegna | 729,29 | 211,97 | 151,42 | 29,07 | 20,76 | |
| Por Toscana | 664,69 | 239,48 | 91,68 | 36,03 | 13,79 | |
| Por Umbria | 230,42 | 84,24 | 51,29 | 36,56 | 22,26 | |
| Por Valle d'Aosta | 82,28 | 34,23 | 12,43 | 41,60 | 15,11 | |
| Por Veneto | 716,70 | 125,00 | 105,99 | 17,44 | 14,79 | |
| Totale | 7.637,90 | 2.898,75 | 1.634,75 | 37,95 | 21,40 | |

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Dal raffronto con la capacità di attuazione registrata nel corrispondente periodo del 2000-2006, emerge un significativo peggioramento della performance di quasi tutti i programmi, particolarmente significativa nel caso dell'Obiettivo Convergenza, soprattutto per quanto riguarda i programmi regionali. Questi ritardi pongono seriamente a rischio la capacità, da parte di alcuni Programmi, di conseguire gli obiettivi di spesa fissati al 31 dicembre 2011 senza incorrere nella perdita di risorse in applicazione della regola del disimpegno automatico.

2.2 Obiettivo Cooperazione Territoriale

Differente è invece la situazione dei Programmi di Cooperazione Territoriale, che rappresentano l'obiettivo 3 della Politica di Coesione 2007-2013. Questi programmi, finalizzati a favorire l'integrazione tra i territori UE, rafforzando la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, hanno, ad oggi, allocato una buona parte dei fondi disponibili ai progetti approvati, con prospettive di raggiungimento dei target di spesa rassicuranti nella quasi totalità dei casi (cfr. Tabelle 5 e 6).

Si tratta di Programmi che, attraverso lo strumento dei bandi aperti alle varie autorità pubbliche, promuovono, in un'ottica di cooperazione e integrazione, la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di PMI. E' importante sottolineare che la cooperazione promossa, orientata prevalentemente su ricerca, sviluppo, società dell'informazione, ambiente, prevenzione dei rischi e

gestione integrata delle acque, ha visto nelle Province un attore di rilievo, come evidenziato dai regolamenti UE che assegnano proprio al livello NUTS III, e cioè quello provinciale, la responsabilità nell'attuazione della dimensione della cooperazione transfrontaliera.

Tabella 5 - AVANZAMENTO FINANZIARIO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA – PROGRAMMI TRANSFRONTALIERI

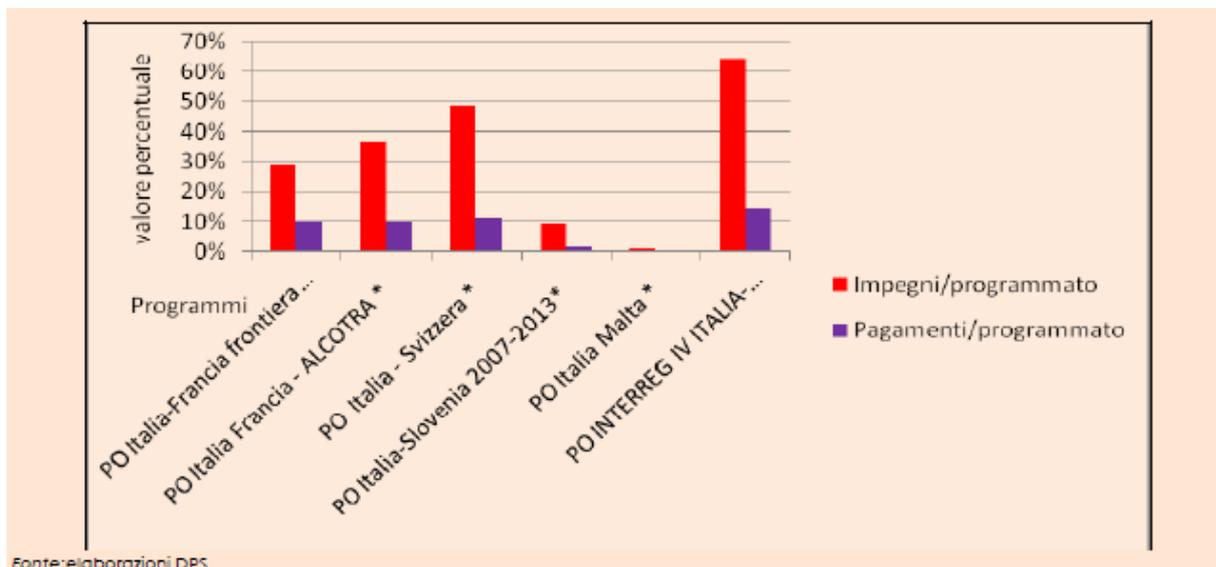
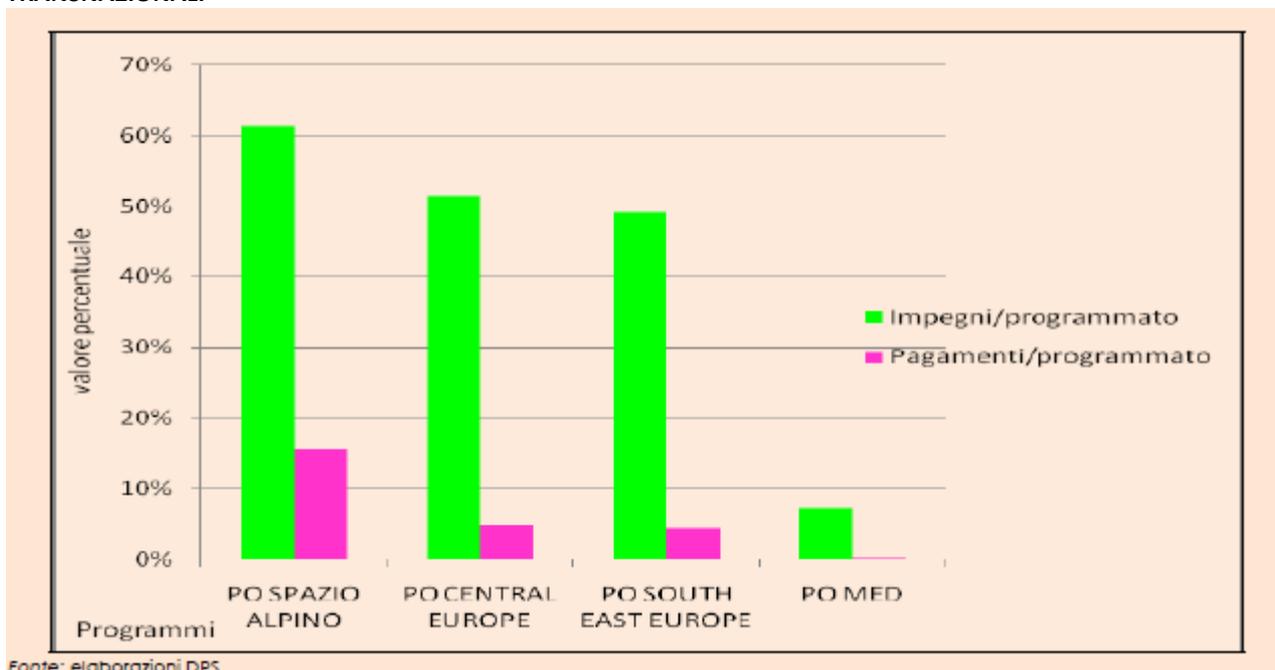


Tabella 6 - AVANZAMENTO FINANZIARIO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA – PROGRAMMI TRANSAZIONALI



In particolare, i programmi operativi transfrontalieri hanno raggiunto un elevato livello di impegno: le migliori performance sono evidenziate dal Programma Italia-Austria (PO Interreg IV Italia-Austria), con gli impegni pari al 64% delle risorse programmate, dal Programma Italia-Svizzera e dal Programma Italia-Francia Alcotra che raggiungono rispettivamente il 48% e il 37%.

Tuttavia ancora lenti sono i progressi dal lato dell'avanzamento della spesa che, in media, si attesta al 10 % con l'eccezione dei Programmi Italia-Slovenia e Italia-Malta che non raggiungono questa soglia.

Con riguardo ai programmi transnazionali, il livello degli impegni è, in media, di circa il 40% delle risorse programmate, con punte del 64% nel caso del Programma Spazio Alpino, cui seguono il Programma Central Europe e il Programma South East Europe con un avanzamento rispettivamente pari al 51% e al 49%. Molto meno soddisfacente il livello della spesa che raggiunge appena il 4% delle risorse programmate, con la sola eccezione del Programma Spazio Alpino che consegue il 15% circa.¹

3. Le Province in Europa: l'utilizzo delle risorse comunitarie

La progressiva tendenza delle istituzioni europee a caratterizzare gli interventi, le politiche e i programmi verso una più accentuata dimensione territoriale, unitamente al processo di decentramento di poteri amministrativi realizzatosi in Italia con la riforma del Titolo V della Costituzione e che è alla base del principio di governance multilivello, hanno fatto sì che gli enti locali fossero pienamente titolati a partecipare alla promozione e implementazione di processi di sviluppo locale, attraverso il confronto e la cooperazione con altre realtà territoriali europee.

Ecco che, in particolar modo nel corso dell'ultimo decennio, le Province hanno mostrato un crescente dinamismo e un'attenzione nuova rispetto alle opportunità offerte dall'Europa, dimostrando una consapevolezza circa l'utilizzo delle risorse comunitarie quale strumento a supporto della crescita dei territori e del rafforzamento dell'Europa dei territori e delle autonomie locali.

Nonostante il perdurare di significative differenze tra le diverse aree geografiche del Paese, possiamo affermare che nel corso degli ultimi anni le Province hanno affinato le loro modalità di interagire con l'Europa, sono state in grado di radicare sistemi di relazioni e maturare esperienze significative nella identificazione ed elaborazione di progetti da presentare a finanziamento e nella loro relativa gestione. La rapida evoluzione dei mercati e della società che impongono un costante ripensamento dell'idea di competitività e innovazione, il divenire del processo di decentramento e l'affermarsi di una governance multilivello orizzontale e verticale, hanno richiesto alle Province la necessità di ripensare continuamente il proprio ruolo e posizionamento rispetto alle opportunità offerte dall'Europa, per rispondere alla crescita della competitività dei sistemi locali. Per far ciò, la capacità di mobilitare e attrarre risorse finanziarie non può essere un obiettivo *tout court* quanto piuttosto uno strumento per supportare l'implementazione della programmazione regionale e nazionale.

In questo scenario di nuove relazioni che nel corso dell'ultimo decennio si sono delineate con sempre maggiore nitidezza tra Province e sistema comunitario, le Province si sono organizzate per raccogliere

¹ Dati tratti dal Rapporto Annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

questa sfida e negli ultimi anni hanno potenziato la loro capacità di intercettare le opportunità offerte dall'Europa, aprendosi con sempre maggiore forza e coerenza ad interventi di cooperazione.

E' in questo panorama che si inserisce l'Ufficio Europa, quale struttura dedicata delle Province alle politiche comunitarie e che rappresenta un elemento di indubbia rilevanza per assicurare il necessario raccordo tra i diversi settori o servizi interni all'ente e al contempo, tra questi e il territorio. L'Ufficio Europa infatti è una struttura trasversale che agisce come interfaccia tra il sistema Europa e il sistema locale, fornendo il know how necessario per la progettazione e l'implementazione delle iniziative europee.

Gli Uffici Europa nelle Province italiane mostrano un panorama articolato in termini di posizionamento, di assetti tecnici e organizzativi, di know how e modalità di azione.

Già nel 2003 UPI e FORMEZ hanno realizzato, con l'Assistenza tecnica dell'Associazione TECLA, una ricerca sugli Uffici Europa delle Province, che ha coinvolto tutte le Province italiane.² Dalla ricerca emerge chiaramente come l'anno 2000 sia l'anno in cui si registra una crescita esponenziale nella costituzione degli Uffici Europa, determinata da vari fattori tra i quali il progressivo decentramento di competenze verso i sistemi locali e la nuova politica regionale dell'Unione, con la riforma dei Fondi Strutturali.

Il decennio trascorso ha permesso agli Uffici Europa di radicarsi e di affinare le proprie modalità di azione, acquisendo una significativa esperienza nella gestione delle attività di propria competenza, prime tra tutte la redazione di progetti da presentare a finanziamento e la loro relativa gestione.

Perdurano, naturalmente, delle difficoltà e la situazione nel complesso e variegato panorama delle Province italiane, non può essere riportata a sintesi in poche righe. Possono tuttavia essere tracciate delle importanti direttrici che confermano la ampia e attenta partecipazione delle Province alle opportunità offerte dall'Europa e la loro crescente capacità di esprimere progettualità di qualità.

4. Alcuni dati sulle Province e l'accesso ai fondi europei

Proprio al fine di verificare, a distanza di quasi 10 anni dalla prima ricerca, il posizionamento delle Province in materia di politiche comunitarie, con particolare attenzione all'accesso ai fondi europei, l'Associazione TECLA ha condotto nel corso del 2011, con il supporto di UPI e ANCI e grazie alla disponibilità e collaborazione di alcuni docenti della SDA Bocconi, un'analisi sulla situazione degli Uffici Europa degli Enti Locali e sull'utilizzo dei finanziamenti comunitari.

² "Programma Uffici Europa delle Province UPI-FORMEZ. Sostegno alla qualificazione degli assetti organizzativi e tecnico professionali". Anno 2003. Finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La ricerca, che sarà oggetto di una apposita pubblicazione, ha condotto una rilevazione su tutte le Province italiane attraverso la somministrazione di un apposito questionario. Il dato, ad oggi disponibile, si riferisce a 72 province (circa il 70% del totale).

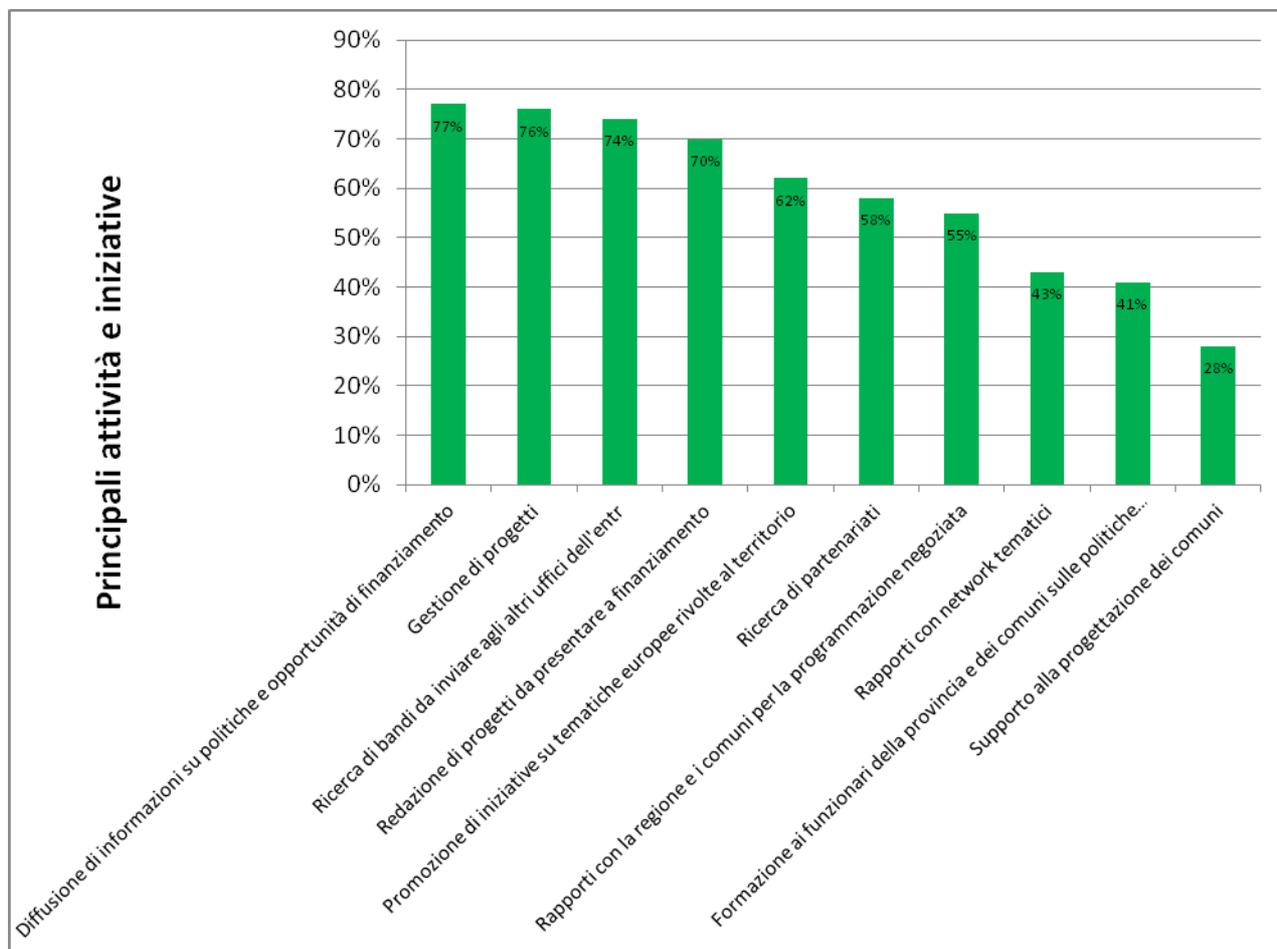
Alcuni dati emersi dalla ricerca sono particolarmente significativi perché, pur tra le difficoltà e contraddizioni esistenti, denotano la consapevolezza ormai sedimentata nelle Province sulla utilità di partecipare alle iniziative finanziate dai fondi messi a disposizione dall'Unione Europea: fondi strutturali e fondi ad azione diretta (fondi settoriali).

Su 72 Province ad oggi analizzate, 60 hanno al proprio interno un Ufficio Europa; non si registrano particolari differenze tra le diverse aree geografiche.

L'Ufficio Europa risulta prevalentemente impegnato nelle seguenti attività (Cfr. Tabella 7):

- diffusione di informazioni su politiche e opportunità di finanziamento (77%)
- gestione di progetti (76%)
- ricerca di bandi da inviare agli altri settori dell'ente (74%)
- redazione di progetti da presentare a finanziamento (70%).

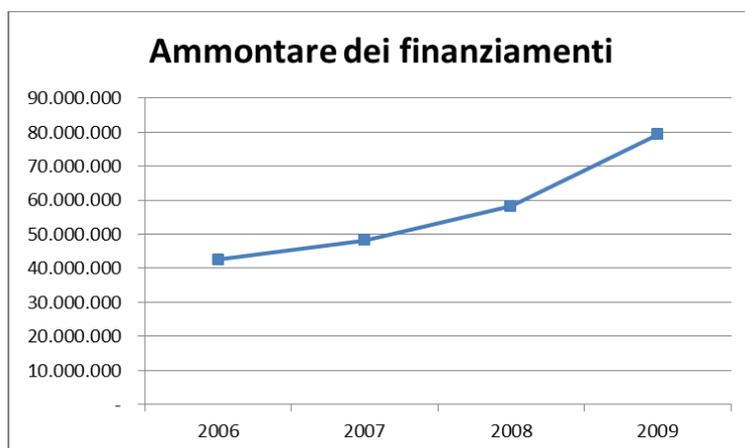
Tabella 7



Alcuni dati che emergono dalla ricerca sono inequivocabili:

1. **L'utilizzo dei finanziamenti comunitari da parte delle Province è cresciuto costantemente nel corso degli ultimi anni.** Se si guardano i dati di bilancio (attraverso il criterio di competenza) nelle quattro annualità comprese tra il 2006 e il 2009, emerge come l'ammontare dei finanziamenti sia costantemente e, spesso, significativamente aumentato (Cfr. Tabella 8). La stessa conclusione sembra emergere guardando, con riferimento alle annualità comprese tra il 2008 e il 2010, i dati di bilancio aggregati attraverso il criterio di cassa che passano da poco più di 39.000.000 di euro a circa 56.000.00 di euro.

Tabella 8



2. **La capacità di presentare progetti e ottenere finanziamenti è cresciuta nel tempo.**

La ricerca promossa dall'Associazione TECLA ha realizzato un approfondimento su un campione rappresentativo di Province italiane, con la finalità di conoscere le tipologie di programmi di finanziamento maggiormente utilizzati, il numero dei progetti presentati e approvati negli ultimi anni, l'ammontare delle risorse ricevute a titolo di finanziamento. Da questi dati, emerge che mediamente ciascuna provincia presenta 6/8 progetti nel corso dell'anno e che la percentuale di successo è vicina al 40%.

3. **Le Province hanno acquisito una buona esperienza in alcuni programmi di finanziamento.**

Dalla ricerca emerge il ricorso abituale ad alcuni programmi direttamente finanziati dalla UE (programmi settoriali) quali LIFE +, Intelligent Energy Europe, Life Long Learning (in particolare le misure Leonardo da Vinci e Comenius) e il programma Youth in Action. Questi programmi, che ricoprono ambiti e tematiche nei quali è evidente la competenza delle Province, hanno registrato negli ultimi anni (2008-2010) un buon livello di partecipazione e di successo da parte delle Province. A puro titolo esemplificativo, riportiamo alcuni dati sulla partecipazione delle Province ai seguenti programmi:

| Programmi settoriali | Totale Progetti finanziati | Province partecipanti |
|---|-----------------------------------|------------------------------|
| LIFE + (anni 2009-2010) | 97 | 12 |
| EIE (anni 2008-2010) | 87 | 17 |
| Life Long Learning – Misura Leonardo da Vinci – TOI (2009-2010) | 57 | 16 |

Anche il programma Comenius, all'interno del Programma Life Long Learning, risulta piuttosto utilizzato dalle Province; nel biennio 2010-2011 ben 10 Province hanno promosso progetti in qualità di capofila mentre; negli anni 2009-2010-2011, 16 Province risultano coinvolte, in qualità di promotori, nel Programma Youth in Action. Tale dato è particolarmente incoraggiante se si considera che le difficoltà di accesso ai fondi settoriali sono sicuramente maggiori rispetto a quelle dei fondi strutturali visto che si tratta di risorse programmate ad un livello istituzionale più distante dai beneficiari, che richiedono l'attivazione di un ampio partenariato europeo per essere utilizzate e una qualità progettuale molto alta, dato l'elevato livello di competizione tra i vari Paesi UE.

Altrettanto positiva è l'esperienza acquisita dalle Province nell'ambito dei principali programmi di Cooperazione Territoriale tra cui Central Europe, South East Europe e Med.

La Cooperazione Territoriale, infatti, elevata al rango di obiettivo (Obiettivo 3) della Politica di Coesione, al fine di facilitare l'integrazione tra territori UE, ha visto nelle Province degli attori di primo piano, fondamentali, in un'ottica di territorializzazione degli interventi, nella creazione di spazi europei condivisi e integrati socialmente, economicamente e culturalmente.

Si riportano qui di seguito i dati relativi alla partecipazione delle Province ai programmi di cooperazione territoriale transnazionale

| Programmi Coop. Territoriale | Totale Progetti finanziati (2007-ad oggi) | Province partecipanti |
|---|--|------------------------------|
| South East Europe | 66 | 15 |
| Central Europe | 94 | 17 |
| MED | 104 | 28 |
| Spazio Alpino | 35 | 13 |

Un altro dato particolarmente significativo riguarda la partecipazione delle Province alla componente transfrontaliera dello strumento finanziario di preadesione (IPA) che finanzia iniziative congiunte tra i paesi candidati e i candidati potenziali e tra questi due gruppi e i paesi dell'UE. La numerosa partecipazione delle Province a questo strumento finanziario (nei 33 progetti ad oggi finanziati partecipano ben 19 Province) denota l'attenzione rispetto alla cooperazione nell'ambito della macro area adriatica.

4.1 Alcune criticità registrate

Permangono tuttavia alcune zone d'ombra nell'accesso ai fondi europei da parte degli Enti Locali e che risultano chiaramente anche dalla ricerca condotta.

1. Difficoltà di assicurare un adeguato aggiornamento professionale del personale dell'Ufficio Europa, laddove emerge che la maggior parte delle risorse umane ivi impiegate non ha partecipato a nessun corso di formazione specifico negli ultimi 3 anni (Cfr. Tabella 9). A rimarcare la scarsa attenzione rispetto alle attività di formazione (Cfr. Tabella 10), emerge che la maggior parte degli Uffici Europa non ha organizzato alcuna attività di formazione sulle politiche comunitarie negli ultimi 3 anni (lo dichiarano più del 52% degli Uffici) e, nello stesso periodo di riferimento, non ha organizzato incontri/stage presso le istituzioni comunitarie a Bruxelles (lo dichiarano il 64%). Diversamente sono stati organizzati eventi a carattere locale per sensibilizzare alle tematiche comunitarie (circa il 67% degli uffici hanno infatti organizzato tali attività).

Tabella 9

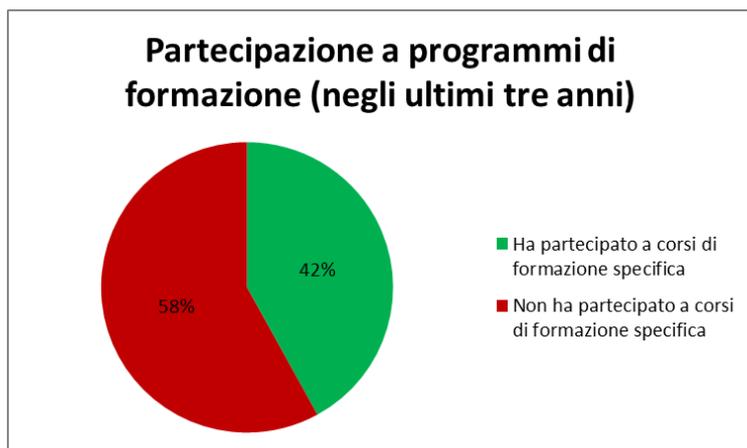
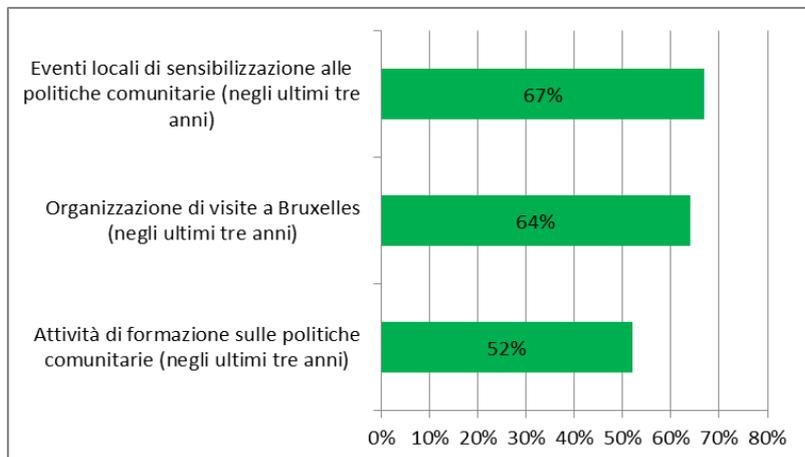


Tabella 10



2. Modesta attività di gestione dei rapporti con la Regione e i Comuni per la programmazione integrata, che tra l'altro presenta delle differenze marcate tra le varie aree del Paese, essendo più diffusa al Centro e meno al Nord e Sud.
3. Necessità di potenziare le relazioni con network tematici per scambiare buone pratiche, svolgere un'azione di lobbying più efficace e favorire la costruzione di progetti comuni.

Queste due ultime criticità denotano una ridotta apertura dell'ente locale verso l'esterno, ed in particolar modo verso attività strategiche ad assicurare efficacia ed impatto ai finanziamenti comunitari che si attraggono e che, per poter concorrere efficacemente allo sviluppo e alla competitività dei territori, devono potersi inserire all'interno di una chiara cornice programmatica condivisa.

La ridotta apertura verso l'esterno e la poca attenzione ad attività di rilievo strategico, spesse volte mortifica anche il principio di concentrazione delle risorse e degli investimenti e favorisce la dispersione in numerosi piccoli progetti.

Per provare a superare tale criticità è necessario lavorare sia sull'approccio culturale degli Enti Locali alle politiche e ai finanziamenti comunitari che sui conseguenti modelli e soluzioni organizzative adottati³.

³ Una fotografia più dettagliata sullo stato dell'arte e ipotesi su possibili linee di sviluppo saranno contenute nella ricerca già citata su "Enti Locali e Politiche Comunitarie" promossa da TECLA, col supporto di UPI e ANCI, curata dal dott. Carmine Pacente.

5.Considerazioni conclusive

A cura di Andrea Pieroni – Presidente Provincia di Pisa e UPI Toscana. Presidente Associazione TECLA

Le Province, e gli Enti Locali più in generale, sono oggi a tutti gli effetti soggetti strategici per l'attuazione delle politiche di sviluppo dei territori, come è ben evidenziato nelle politiche strutturali dell'Unione europea che, sempre più marcatamente, fanno riferimento a politiche place-based, in grado cioè di dare voce ai territori sub regionali, incentivando la loro capacità di aggregarsi attorno a progetti di sviluppo territoriale condivisi.

Le Province hanno maturato grande esperienza nell'utilizzo dei fondi comunitari ad azione diretta e nello sviluppo di interventi di cooperazione territoriale, esperienza acquisita già nella passata programmazione 2000-2006 in cui hanno dimostrato, pur tra le tante difficoltà e criticità, la capacità di intervenire con competenza e consapevolezza nei processi di sviluppo del territorio. Le Province hanno dimostrato un crescente attivismo nella promozione e implementazione di interventi di qualità, nello sviluppo di azioni dimostrative, di diffusione e capitalizzazione, nello scambio di buone pratiche e nella capacità di costruire partenariati funzionali al raggiungimento degli obiettivi, mobilitando gli attori istituzionali e i rappresentanti della società civile.

Tuttavia, nell'accesso a tali fondi prevale ancora troppo spesso un approccio di tipo "contingente" , quello guidato cioè dalla disponibilità di bandi aperti, rispetto all'accesso di tipo "strategico". Questo elemento, che trova conferma nella limitata apertura dell'Ente Locale rispetto all'esterno, nei rapporti poco strutturati con la Regione, come evidenziato dalla ricerca condotta dall'Associazione TECLA su "Enti Locali e Politiche Comunitarie", ci riporta all'annosa questione, già più volte evidenziata, della effettività della cooperazione multilivello che, spesso, si limita ad una enunciazione formale.

D'altra parte, il dato recentemente diffuso sul livello di spesa dei fondi strutturali in Italia, in particolare dei programmi regionali che rappresentano la parte prevalente della strategia del QSN, conferma come una criticità forte legata al loro utilizzo sia data dalla rigidità amministrativa delle Autorità di Gestione preposte e dalla difficoltà di queste ultime a farsi promotori della cooperazione tra i vari attori istituzionali che dovrebbero concorrere congiuntamente all'attuazione delle politiche di sviluppo.

Il successo del processo di decentramento che ha attribuito nuove funzioni soprattutto in capo alle amministrazioni regionali appare condizionato da tali rigidità; richiede, in primo luogo, un rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni, della capacità di lavorare per obiettivi e non per "competenze", di massimizzare sinergie e integrazioni tra i diversi fondi e strumenti di intervento, attuando così pienamente la governance multilivello.

La difficoltà e i ritardi nella capacità di assorbimento delle risorse da parte delle amministrazioni centrali e regionali si consuma prevalentemente all'interno della loro burocrazia, nella difficoltà di introdurre quelle innovazioni richieste dalla strategia di intervento e dalle sue regole di attuazione, nella carenza di adeguate risorse umane e tecniche dedicate all'espletamento degli adempimenti imposti dal rispetto delle norme comunitarie.

Al contrario, nel momento in cui si costruiscono percorsi condivisi tra le Regioni, le Amministrazioni Centrali e il livello sub-regionale, i processi subiscono un'accelerazione. Questo è il caso dell'esperienza realizzata nell'ambito dei vari Programmi di Cooperazione Territoriale in cui, grazie all'impegno di tutte le autorità pubbliche preposte, la cooperazione e la condivisione tra i vari attori istituzionali e del partenariato economico e sociale può considerarsi soddisfacente. L'esperienza positiva realizzata in seno ai vari Comitati Nazionali che hanno rappresentato, nella pratica, un importante luogo di confronto, di indirizzo e condivisione delle posizioni italiane, dimostra, ancora una volta, l'importanza e l'efficacia di un approccio multilivello.

Queste considerazioni sulla situazione attuale ci portano inevitabilmente ad alcune riflessioni sul futuro e sulla necessità di ripensare il sistema di governance nella attuazione della nuova programmazione comunitaria. D'altra parte, la strategia Europa 2020 attribuisce agli enti regionali e locali un ruolo fondamentale nel dare concretezza agli impegni assunti dall'UE in tema di sviluppo sostenibile e alla promozione dal basso di un nuovo modello di crescita per l'Unione. A tal fine, un approccio "contrattuale" e partenariale quale è quello ad esempio su cui si basa lo strumento dei Patti Territoriali per Europa 2020, promosso dal Comitato delle Regioni, rappresenta una buona base per assicurare alla strategia Europa 2020 una piena dimensione e titolarità territoriale.