

“L’accesso ai fondi europei da parte degli Enti Locali: un’opportunità mancata?”

Veronica Vecchi

I fondi messi a disposizione da parte dell’Unione Europea sono di due tipi: fondi strutturali e fondi settoriali o altrimenti chiamati a gestione diretta.

I fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR, Fondo sociale europeo – FSE e Fondi di Coesione) sono programmati ed erogati direttamente dai governi nazionali e regionali dei paesi membri; mentre i fondi a gestione diretta sono programmati ed erogati da parte delle direzioni generali della Commissione Europea. I primi hanno come primario obiettivo quello di contribuire alla riduzione del divario esistente tra i pesi membri e supportare lo loro sviluppo economico e sociale (attraverso il finanziamento delle infrastrutture, degli aiuti alle imprese, specie nel settore dell’innovazione tecnologica, e delle politiche sociali di inserimento lavorativo, occupabilità, adattabilità e pari opportunità). I secondi hanno, invece, l’obiettivo di supportare la definizione e l’implementazione di politiche comuni in settori strategici, quali, a titolo d’esempio, la ricerca e l’innovazione tecnologica, l’ambiente, l’imprenditorialità, il life long learning. Primari destinatari dei fondi settoriali sono le amministrazioni e aziende pubbliche europee; anche se esistono fondi destinati a imprese private, università e centri di ricerca (quali il VII programma quadro per la ricerca e innovazione tecnologica) e ai soggetti del terzo settore. Accedono invece ai fondi strutturali tutti i soggetti economici di un territorio in relazione alla destinazione dei fondi.

I fondi strutturali sono programmati in relazione a tre obiettivi: (i) convergenza (destinati alle regioni europee con un PIL inferiore al 75% della media comunitaria – quattro sono le regioni italiane rientranti in questo obiettivo: Sicilia, Puglia, Calabria e Campania); (ii) competitività e occupazione (destinati a tutte le regioni non convergenza, che necessitano di un supporto per rafforzare i loro sistemi produttivi e sociali a fronte dell’evoluzione delle dinamiche competitive, che affliggono le economie più mature, tra cui la globalizzazione e la conseguente delocalizzazione); (iii) cooperazione (per stimolare la gestione di politiche e azioni di tipo transfrontaliero, trans regionale e transnazionale). L’Italia riceve un ammontare di fondi strutturali (FESR e FSE) pari a € 13,5 miliardi, con un cofinanziamento nazionale pari a € 16,7 miliardi. Il totale delle risorse

programmate nell'ambito della politica di coesione da parte del Governo e delle Regioni ammonta pertanto a circa € 30,2 miliardi. Oltre a queste risorse destinate all'Italia vi sono le risorse programmate nell'ambito dei programmi settoriali, che ammontano a circa € 161 miliardi, destinati a tutti i 27 paesi membri e talvolta, seppur in misura inferiore, ai paesi non membri.

Se l'utilizzo dei fondi strutturali è molto più semplice da parte delle amministrazioni pubbliche, in quanto segue logiche simili al trasferimento delle risorse di tipo ordinario, specie in relazione ai fondi gestiti dalle Regioni (nell'ambito dei programmi operativi regionali, che rappresentano la maggioranza), le difficoltà di accesso ai fondi settoriali sono sicuramente maggiori: si tratta di risorse programmate a un livello istituzionale più distante dai beneficiari, che richiedono l'attivazione di un partenariato europeo per essere utilizzate e una maggior qualità progettuale, considerato che l'arena competitiva è più ampia, visto che concorrono tutti i paesi membri. Oltre a queste maggiori difficoltà vi è da notare che i fondi settoriali finanziano per lo più azioni di tipo immateriale, quali per esempio la creazione di gruppi di lavoro e network per la messa a punto di progetti e politiche e lo scambio di buone pratiche e l'ammontare medio per progetto è generalmente inferiore rispetto a quanto può essere garantito dai fondi strutturali. Si tratta, però, di azioni di rilevante importanza per l'aggiornamento continuo delle risorse umane, soprattutto all'interno delle amministrazioni pubbliche, e per l'introduzione di innovazioni manageriali. Per tale motivo, nell'ambito della programmazione 2007 – 2013 dei fondi comunitari, la Commissione Europea ha raccomandato una programmazione e un utilizzo sinergico dei fondi strutturali e di quelli settoriali: con questi ultimi è, infatti, possibile finanziare la definizione di nuove politiche, programmi e progetti, la cui concreta implementazione può trovare finanziamento attraverso i fondi strutturali.

Da una analisi condotta su un campione di 27 enti locali (comuni capoluogo di provincia e province, localizzati in Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto) risulta che in media essi hanno costituito un ufficio politiche comunitarie per supportare la struttura amministrativa nell'accesso ai fondi circa 8 anni fa, parecchi anni dopo l'avvio della maggior parte dei fondi settoriali. Esistono enti che sono invece attivi da oltre un decennio, come i comuni di Ferrara, Modena, Livorno, Pisa e Verona e le province di Bologna e Cuneo. La maggior parte delle attività svolte da questi uffici, sia nell'ambito dei comuni che delle province, è relativa al supporto alle strutture interne nella ricerca di fondi, nella predisposizione di richieste di

finanziamento e nella costruzione di partnership internazionali; in misura molto limitata sono invece gestite le attività di lobbying internazionale (quali la verifica della coerenza delle proprie idee progettuali con la programmazione delle risorse e la costante presenza nei network internazionali attivi nelle attività di consultazione della commissione finalizzate alla predisposizione della programmazione dei fondi), che sono invece fondamentali per assicurare un flusso continuo di risorse e l'attività di supporto ai soggetti del territorio, quali imprese e associazioni, che, data le limitate dimensioni e la carenza di risorse disponibili, hanno maggiori difficoltà nell'accesso a tali risorse. Sarebbe invece auspicato che gli enti locali esercitassero il ruolo di capofila, nell'ambito dei network e dei progetti finanziati dai fondi settoriali, di partenariati locali, per la sperimentazione e la progettazione di azioni congiunte (a titolo d'esempio, piani energetici, servizi reali per il supporto all'imprenditorialità, portale unico per le prenotazioni turistiche). La scarsa rilevanza data ai fondi settoriali è dimostrata anche dalla forma prevalente di accesso a queste risorse: prevale l'accesso di tipo "contingente", quello cioè guidato dalla disponibilità di bandi aperti, rispetto all'accesso di tipo "strategico", che prevede l'individuazione dei programmi più coerenti rispetto ai fabbisogni dell'ente. L'utilizzo di un approccio di tipo contingente ai fondi è dimostrato dall'elevato coinvolgimento di consulenti esterni nella gestione delle attività degli uffici politiche comunitarie (il 73% dei comuni intervistati e il 92% delle province utilizza risorse esterne) e da un processo di accesso ai fondi che si basa sulla segnalazione dei bandi aperti alle direzioni dell'ente, rispetto a uno più virtuoso e strategico.

L'accesso contingente può essere molto rischioso, in quanto richiede un investimento iniziale anche rilevante (dovuto per esempio al coinvolgimento di consulenti esterni); la qualità della richiesta di finanziamento può essere di basso livello, data la finestra temporale limitata per l'invio dell'idea progettuale (il formulario) e vi è maggiore difficoltà nella definizione di un budget accurato, che permetta di sfruttare adeguatamente gli asset d'azienda come cofinanziamento economico al progetto, considerato che nella maggior parte dei casi i programmi comunitari richiedono una partecipazione finanziaria o economica del beneficiario per circa il 50% dei costi del progetto. I rischi di una definizione poco accurata del budget sono rilevanti: se non si stima in modo puntuale il cofinanziamento economico, vi è la necessità di garantire un apporto finanziario di risorse che devono essere attinte dai bilanci sempre più limitati degli enti e gli effetti dell'anticipazione del

pagamento delle spese rispetto all'incasso del finanziamento può generare tensioni di cassa difficili da gestire.

La capacità di passare da un approccio contingente a uno strategico sarà l'elemento che permetterà di incrementare l'attrazione di fondi europei a gestione diretta negli enti locali italiani, migliorandone anche il tasso di successo, che nei comuni intervistati è il 50% delle richieste predisposte e il 65% nelle province.

Figura: Il tasso di successo delle richieste di finanziamento

