



L'Europa una sfida continua

**RAPPORTO
SULL'UTILIZZO
DEI FINANZIAMENTI
TEMATICI
COMUNITARI
2002-2006
IN ITALIA**

Sintesi


CENSIS

L'Italia in Europa

L'Europa ha da sempre costituito per l'Italia una sfida continua.

Lo è stata negli anni '50 quando l'ingresso nell'area del libero scambio ha consentito all'Italia di rimediare ai danni dell'isolamento economico e politico subiti nel passato e ha proiettato il Paese fra i protagonisti del panorama delle allora economie emergenti.

Lo è stata a partire dalla fine degli anni '70 e lungo tutto il periodo degli anni '80 fino all'adozione dell'euro per la definizione di un quadro di stabilità monetaria e l'assunzione di responsabilità rispetto agli effetti della svalutazione e dell'inflazione.

Lo è ancora oggi quando accanto alla condivisione di un percorso disciplinato di politica economica ci si allinea anche sui processi orizzontali di sviluppo, che riguardano la formazione, la ricerca, l'innovazione, l'inclusione sociale, la liberalizzazione dei mercati, la cooperazione istituzionale.

I mancati risultati rispetto ad uno sviluppo armonico del Paese hanno messo in evidenza alcuni *vincoli* forti che persistono e condizionano le potenzialità dell'Italia e delle sue componenti più attive. Rimangono come vincoli anche perché non abbiamo saputo approfittare al meglio delle opportunità che l'Europa, attraverso i suoi strumenti di finanziamento e le sue modalità operative, ha reso disponibili negli ultimi vent'anni.

A partire da queste considerazioni il Dipartimento per le Politiche Comunitarie ha affidato al Censis l'incarico di analizzare l'utilizzo dei finanziamenti comunitari da parte dell'Italia negli ultimi anni. L'attenzione si è concentrata su quella parte di finanziamenti che fanno capo a programmi tematici i quali sono stati raccolti intorno a cinque ambiti di intervento e cioè:

- la società dell'informazione;
- energia e ambiente;
- strumenti di riduzione delle disparità;
- le imprese;

- la cooperazione internazionale e agli aiuti allo sviluppo.

Queste le principali conclusioni a cui è pervenuto lo studio.

La società dell'informazione, il gap tecnologico e il nuovo ciclo digitale

L'Italia del gap tecnologico ce la raccontano tutte le statistiche mondiali, europee e nazionali che misurano l'innovazione nelle sue diverse dimensioni. Se prendiamo come riferimento gli indicatori che la Commissione ha introdotto con i2010 per misurare l'avanzamento degli stati membri nel conseguimento degli obiettivi di Lisbona inerenti la società dell'informazione l'Italia si trova tra le prime 10 posizioni (rispetto ai 29 paesi considerati) solo su 7 dei 44 indicatori ufficiali.

Le peggiori performance si rintracciano tra le variabili legate prevalentemente alla cittadinanza digitale: computer connessi nelle scuole, copertura dsl delle aree rurali, accessi ad internet da casa, uso regolare di internet, ecc. Se quelle di i2010 sono variabili soft, più legate alla società che all'economia, i dati sul mercato dell'ICT, presentati di recente nel Rapporto EITO 2007, posizionano l'Italia alla periferia di una geografia mondiale il cui baricentro è tutto orientato verso gli Stati Uniti, con un asse che si sposta verso Cina, India e Giappone.

Questo dipende da un *sistema innovazione* non abbastanza forte e coeso, in cui le energie vitali non si trasformano in minoranze trainanti; appare quindi confortante la performance della partecipazione italiana ai programmi europei dell'area *Società dell'informazione*:

- risulta infatti al primo posto per numero di progetti presentati e partecipanti in *eTen*, il programma di finanziamento rivolto ai consorzi di organismi pubblici e privati per la fornitura di servizi elettronici;
- guadagna il secondo posto in termini di partecipazione e finanziamenti in *eContent*, il programma adottato nel 2000 dal Consiglio dell'Unione Europea per valorizzare l'industria dei contenuti digitali europei;
- l'Italia è prima, per progetti e per partecipanti, sull'asse *Ricerca ed innovazione* del VI Programma quadro, un'azione dedicata alla creazione di maggiori e migliori sinergie tra ricerca, sfruttamento

commerciale dei risultati e sviluppo di opportune politiche per l'innovazione;

- sono complessivamente 1.478 i progetti che vedono la partecipazione di almeno un partner italiano come capofila o come partner, per un finanziamento totale pari a più di 866 milioni di euro. Vale a dire che sono "italiani" il 9,8% dei progetti finanziati in questa area e l'11% circa del budget comunitario 2000-2006 degli otto programmi presi in considerazione finalizzati alla creazione e al rafforzamento di una società dell'informazione europea.

Il perdurante regime termoelettrico e la ricerca italiana sull'energia e l'ambiente

La tendenza al rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi e la crescente dipendenza dall'estero dell'approvvigionamento energetico, che riguarda tutta l'Unione Europea e l'Italia in modo particolare, impongono di mettere in cantiere linee di ricerca e sviluppo nel settore delle nuove tecnologie energetiche per garantire la competitività del sistema di offerta e conseguire una drastica riduzione delle emissioni in atmosfera.

Sono stati due gli assi prioritari del passato 6° Programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (2002-2006) riconducibili al tema dell'energia e ambiente: "Sviluppo sostenibile, cambiamento globale ed ecosistemi" e Euratom.

Il primo, a cui è stato attribuito un budget totale di 2,4 miliardi di euro, ha visto una significativa partecipazione del nostro Paese:

- l'Italia è riuscita a catalizzare complessivamente 212 milioni di euro (l'8,7% delle richieste finanziarie in negoziazione) collocandosi al quinto posto in Europa, dopo Germania, Regno Unito, Francia e Olanda. Colpisce tuttavia che i fondi in negoziazione per i progetti tedeschi (538 milioni di euro) ammontino a due volte e mezza il valore riferito all'Italia;
- quanto al numero di progetti (328) e di soggetti partecipanti (803), il nostro Paese si contraddistingue per un rateo di successo (rapporto tra le richieste di finanziamento presentate e i progetti ammessi alla negoziazione) intorno al 26%, nettamente più basso di quello dei principali Stati europei, che in alcuni casi sfiora il 35%.

Il programma Euratom si articola in diverse aree di ricerca e finanzia attività nel settore delle tecnologie e della sicurezza nucleari. Nell'area Gestione dei residui radioattivi e radioprotezione la partecipazione dell'Italia appare piuttosto ridotta, mentre il campo è occupato prevalentemente da quei Paesi in cui la fonte elettronucleare è particolarmente sfruttata. Con solo 3 progetti a coordinamento in negoziazione (l'11,5% del totale), il nostro Paese occupa la decima posizione in Europa, peraltro con un rateo di successo (27,3%) pari a circa la metà di quello medio dell'Ue (54,3%).

L'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente in Europa attua programmi di aiuti finanziari nel settore energetico. Il programma Iee (Intelligent Energy Europe), istituito nel 2003 e dotato di una disponibilità finanziaria per il periodo 2003-2006 di 200 milioni di euro, mira a favorire uno sviluppo economico sostenibile basato sul rispetto dell'ambiente e lo sfruttamento di energie ricavate da fonti rinnovabili. Nel confronto con gli altri Paesi europei, sebbene non figuri in primo piano, la posizione dell'Italia appare discreta, con l'11,7% dei progetti finanziati complessivamente dall'Ue e il 10,8% dei fondi assegnati (5,1 milioni di euro), dopo Francia, Germania e Spagna, e prima del Regno Unito. Tuttavia, il valore finanziario medio per progetto (365.000 euro) è nettamente più basso di quello degli altri grandi Paesi europei e inferiore alla media dell'Ue (394.000 euro).

Asia ProEco fa del tema della salvaguardia ambientale il nucleo di progetti di cooperazione tra Europa e Asia. Dal 2002 al 2006 sono 132 i progetti co-finanziati, per un ammontare di 52,4 milioni di euro, a sostegno di iniziative volte a facilitare sistemi di produzione e servizi più sostenibili sul piano ambientale. Anche da questo punto di vista, la presenza italiana è piuttosto carente. Con 14 progetti (e 19 organizzazioni, a fronte ad esempio delle 70 tedesche), in qualità di coordinatori o di partner, l'Italia segue tutti i grandi Paesi, compresi Austria e Belgio, e precede solo Danimarca, Grecia, Portogallo e Irlanda.

Diversi altri programmi di iniziativa comunitaria hanno alimentato in questi anni la ricerca e la sperimentazione sui temi della sostenibilità ambientale. Life è uno strumento finanziario a sostegno di progetti volti a preservare l'ambiente. Dal 1992 ha co-finanziato 2.750 progetti (ammessi Paesi Ue e non Ue) con un budget approssimativo di 1,35 miliardi di euro.

Life III, in particolare, è stato attivo dal 2000 al 2006 con un budget complessivo di 957 milioni di euro. All'interno di questo programma, l'Italia ha un indiscusso primato. Con 167 progetti finanziati (il 16,2% del totale) precede la Spagna (15,1%) e, a grande distanza, tutti gli altri maggiori Stati membri (la Germania all'8,7%, la Francia al 7,6%, l'Olanda al 6,3%, il Regno Unito al 5,4%).

L'impegno nel sociale e nella riduzione delle disparità

La Banca Dati Comune di *Equal* (ECDB) mostra che per le 5 aree tematiche prioritarie in cui si è articolato il Programma (inserimento nel mercato del lavoro e prevenzione dei fenomeni di razzismo *occupabilità*, creazione d'impresa ed economia sociale *imprenditorialità*, formazione continua *adattabilità*, conciliazione dei ritmi di vita familiare e professionale nonché riduzione delle disparità di genere in campo lavorativo *pari opportunità* e misure per i *richiedenti asilo*), tra il 2001 e il 2006 sono stati finanziati a livello europeo 3.357 progetti. Nel confronto internazionale, l'Italia risulta essere il Paese con il più elevato grado di partecipazione al programma Equal; con 696 progetti, pari a quasi il 21% del totale, si colloca al primo posto in Europa per numero di progetti finanziati, seguito dalla Francia (451 progetti, il 13,4%), dalla Spagna (388 progetti, pari all'11,6% del totale) e dalla Germania (239, il 7,1%).

Tra i diversi programmi a carattere sociale a cui l'Italia ha aderito con specifici progetti, si possono citare il *Programma Agis*, il *Programma Argo* ed il *Programma Daphne*.

Il primo programma (Agis) comprende, dal 2003, altri cinque programmi (*Oisin*, *Stop*, *Grotius*, *Falcone* e *Hippocrates*), ed è destinato al finanziamento di progetti transnazionali; tra i suoi obiettivi principali possono essere rinvenuti il miglioramento del livello di protezione e di sicurezza dei cittadini europei, la promozione della cooperazione transnazionale in materia di sicurezza, la ricerca tecnica e scientifica e, infine, lo scambio di informazioni e buone prassi.

Nel 2004 sono stati presentati 216 progetti a partecipazione italiana, 85 dei quali (pari al 39,4%) a scopo di ricerca e studio in materia di giustizia e sicurezza, 82 (il 38%) finalizzati a conferenze e seminari tematici e 41 (il 19%) per corsi di formazione specifici; tuttavia, solo la metà dei progetti presentati (108) è stato co-finanziato da fondi europei, principalmente ricerche e studi (il 38,9% del totale) e conferenze e seminari tematici (35,2%).

Il programma Argo costituisce un piano d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle politiche dell'asilo, dell'immigrazione e delle frontiere esterne; interviene nel campo dell'applicazione uniforme del diritto comunitario, del potenziamento della trasparenza delle azioni nazionali e dell'efficacia complessiva dell'attività delle amministrazioni nazionali in tema di immigrazione.

Tra il 2002 e il 2006 il programma ha finanziato 85 progetti nazionali per un totale fondi di 45.227.318 euro; nel confronto internazionale, l'Italia si colloca al secondo posto per numero di progetti approvati (9 progetti, il 10,6% del totale), subito dopo la Spagna (10 progetti, l'11,8%) e prima della Germania (8 progetti, il 9,4% del totale).

Tuttavia, nonostante l'elevata partecipazione dell'Italia al programma comunitario, la quota di finanziamento per i diversi progetti risulta comunque inferiore rispetto a quella registrata in altri paesi; infatti, dei 45.227.318 euro destinati al finanziamento dei progetti rientranti nel programma Argo, solo il 6,9%, pari a 3.103.636 euro, è stato assegnato a progetti italiani.

Il *Programma Daphne*, è invece, un piano d'azione quadriennale che mira ad adottare misure volte a garantire la tutela della salute psico-fisica salvaguardando i bambini, i giovani e le donne dalla violenza (anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali) mediante la prevenzione e l'assistenza alle vittime.

Nello specifico, il programma ha avviato una cooperazione a livello europeo tra le varie Organizzazioni Non Governative (*ONG*) e le organizzazioni nazionali di volontariato che attualmente svolgono un ruolo attivo nella lotta alla violenza infantile e di genere, con l'obiettivo di promuovere campagne di informazione e interventi orientati alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle questioni relative alla violenza.

Tra il 2004 e il 2005 il programma ha finanziato 85 progetti nazionali per un totale fondi di 10.958.440 euro; con 10 progetti approvati (pari all'11,8% del totale) l'Italia, insieme al Belgio, è il paese che maggiormente ha aderito al programma; seguono la Germania, con 8 progetti finanziati (il 10,6% del totale), la Francia (8 progetti, il 9,4%) e, infine, il Regno Unito e la Spagna con, rispettivamente, 5 progetti finanziati, pari al 5,9% del totale.

Una politica industriale per l'impresa che cambia

Per poter comprendere la qualità della partecipazione delle imprese italiane alle azioni di sviluppo dell'Unione Europea, un punto di riferimento essenziale è rappresentato dai dati relativi al programma Asia Invest che rivelano una presenza italiana attestata su livelli interessanti. Dei 462 progetti censiti ad oggi, l'Italia partecipa al 10% di essi, con 48 interventi, terza per numerosità dopo la Germania e il Regno unito ed egualmente

soddisfacente risulta il tasso di partecipazione di strutture italiane in qualità di soggetti capofila coordinatori degli interventi. L'Italia risulta coordinatore nel 58% dei progetti in cui ha operato, nettamente distante dagli standard raggiunti dalla Germania (coordinatrice nell'86% dei progetti in cui era presente), ma al secondo posto tra i principali partner europei (inclusa la Francia). Dei 462 interventi ad oggi censiti il valore complessivo finanziato dall'Unione Europea è pari a poco più di 16 milioni di euro:

- i progetti nei quali l'Italia è stata capofila hanno assorbito il 16,7% del finanziamento dell'Unione Europea, risultando così il secondo Paese per livello di partecipazione dal punto di vista finanziario;
- i progetti per i quali la Germania è stata capofila hanno assorbito il 20,6% delle risorse UE;
- i progetti nei quali il Regno Unito è stato capofila hanno pesato per il 12,5% del finanziamento comunitario;
- altri Paesi quali il Belgio, l'Olanda, la Danimarca e la Spagna sono distanti dai valori cui sopra si è fatto riferimento.

Se si considera la sola parte del Sesto Programma Quadro riguardante le "Attività specifiche per le PMI" con cui l'Unione ha finanziato (per un valore di 430 milioni di euro su un budget complessivo di 17,5 miliardi di euro) progetti di ricerca per il miglioramento dei prodotti e dei processi produttivi e per stimolare le imprese ad attivare percorsi di innovazione attraverso *partnership* con altre aziende o laboratori di ricerca, il tasso di successo italiano risulta piuttosto ridotto: il 13,1% delle domande di finanziamento è stato accolto dall'Unione Europea, ponendoci agli ultimi posti in classifica, ma soprattutto lontani non solo da Paesi industrializzati con forti similarità con l'Italia, ma anche a distanza da nuovi entranti come Malta, la Lettonia, l'Estonia e la Lituania. Anche il tasso di successo finanziario per l'Italia relativamente agli interventi a sostegno delle PMI ("Attività specifiche per le PMI") è stato dell'11,8%, piuttosto basso rispetto alla media generale, ma soprattutto rispetto a Paesi come la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'Olanda.

Capacità partenariale e cooperazione decentrata

L'Italia è uno dei primi contribuenti dell'Unione Europea, ma non è uno dei primi beneficiari dei fondi che questa mette a disposizione sul tema della cooperazione. Il *bilancio* sul volume di contributi ottenuti attraverso la cooperazione, è chiaramente negativo e l'Italia evidenzia oggi una tendenza a cogliere opportunità economiche dai volumi ridotti, collocandosi dietro a Paesi dalla struttura economica simile come Gran Bretagna, Germania, Francia. Solo in rari casi ottiene uno dei portafogli maggiori, come nel caso del programma di cofinanziamento delle ONG "ED – European public awareness on development issues", focalizzato sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea in merito ai temi dello sviluppo. Più frequentemente l'Italia mostra grossi sforzi in fase di candidatura, con un elevato numero di progetti candidati al finanziamento con una richiesta economica complessiva considerevole. I risultati tuttavia non le danno ragione ed evidenziano una difficoltà nel fare valere le proposte italiane. I *ratei di successo* dell'Italia sono piuttosto bassi:

- ad esempio nel programma ED, rivolto ad azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, il rateo di successo italiano è del 16,4%;
- nel programma PVD (Action of development in favour of developing countries) che finanzia azioni nei paesi in via di sviluppo, l'Italia ha un rateo di successo dell'8,8%. Questi dati rivestono una valenza critica soprattutto se si osserva che spesso l'Italia è il Paese che candida il maggior numero di progetti.

La *capacità partenariale* risulta di buon livello: gli italiani sanno partecipare ad azioni con numerosi partner di diversi Paesi, ma non è sempre vero che fanno gruppo fra loro. È invece vero che in ambiti specifici i soggetti italiani che investono in settori specifici sanno cooperare fra loro, soprattutto se assistiti da organizzazioni intermedie. A questo proposito si segnala il ruolo di alcune Camere di Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato del Nord presenti in ambito ASIA Invest.

La *distribuzione geografica* dei partecipanti pare rispecchiare la situazione del Paese: i soggetti italiani che fanno cooperazione, quando non hanno carattere nazionale o comunque "sovra-locale" (come molte ONG e associazioni no profit), risiedono in netta prevalenza nelle regioni del Centro Nord, in particolare Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna. Solo in

alcuni casi si segnalano interessanti presenze del Centro Sud, come il Lazio per il settore aerospaziale.

Dalla lettura dei dati disponibili emerge un quadro d'insieme "variegato": la situazione infatti appare abbastanza differenziata tra i diversi programmi di cooperazione e aiuto. In particolare:

- sul programma MEDA la quota italiana sfiora il 30% dei progetti;
- altrettanto importante risulta la partecipazione italiana sulle azioni ED (Action to raise European public awareness at development issues) con nove progetti su un totale di 44 e con un finanziamento pari al 23%;
- è invece pari al 12,5% la quota dei progetti dei programmi CDC (Actions of strengthening the civil society of the south), che corrisponde al 14,6% dei relativi finanziamenti.

Sono soprattutto le società private ad aver dato avvio alle attività di cooperazione in Italia, seguite alcuni anni dopo dalle ONG ed in seguito dagli enti senza scopo di lucro del privato sociale.

Un'attenzione particolare poi va prestata alla *cooperazione decentrata tra sistemi locali*:

- le *Regioni* in particolare sono molto vitali e interessate a sviluppare attività di cooperazione internazionale, sebbene ci sia una notevole variabilità tra una regione e l'altra;
- gli *Enti Locali* negli ultimi anni hanno messo in campo un grande sforzo di formazione e acquisizione di competenze per mettere il personale interno in grado di gestire con successo quella che in gergo viene chiamata la "progettazione europea". Questa infatti ha assunto negli anni un ruolo significativo, anche in termini di impiego di risorse: per gli enti locali le attività di cooperazione sono oggi consistenti; ormai il 90% delle Province ha un ufficio che si occupa di politiche europee e di cooperazione internazionale.

Presenza e rappresentanza a Bruxelles: limiti, vincoli, opportunità

Analizzare come, in che misura e con quali soggetti l'Italia riesca ad intercettare e a essere presente con delle strategie proprie nell'avanzata governance reticolare dell'Unione, è fondamentale per ottimizzare le opportunità europee e amplificarne gli effetti.

Dai dati dell'*European Affairs* si ricava una buona presenza (numericamente parlando) di italiani all'interno della comunità internazionale: 6.500 persone tra funzionari nazionali ed europei, rappresentanti di interessi, professionisti, e parlamentari che gravitano, direttamente o indirettamente, sulle istituzioni europee.

Degni di interesse sono i dati sull'evoluzione del numero di italiani che esercitano la loro attività professionale presso le istituzioni europee. Dal raffronto tra il 2002 e il 2006 sulla ripartizione dei funzionari per nazionalità e grado è possibile evidenziare la mutazione che la presenza italiana sta subendo negli ultimi anni. Una tendenza al ridimensionamento del funzionariato italiano, passato da 2805 del 2002 a 2604 appena quattro anni dopo, in controtendenza rispetto al totale Europa (EU 25) e agli andamenti dei principali Paesi Membri.

Ciò nonostante lo sbilanciamento sulla parte bassa delle funzioni rende difficile coprire i gradi di management medio-alti e alti. Al 2006 dai dati della Commissione i Direttori Generali italiani sono 4 a cui si sommano 2 Direttori Generali aggiuntivi, 11 Direttori e 77 capi unità. Questa situazione tenderà però ad aggravarsi nei prossimi anni: in coincidenza con l'avvio alla pensione dei gradi italiani più alti; c'è il forte rischio che non ci sarà una seconda schiera pronta a sostituirli. Alcune proiezioni suggeriscono che, all'interno della Commissione, nei prossimi 5-8 anni l'Italia potrebbe non essere in grado di coprire un numero di posti apicali pari ai circa 6 di oggi.

Ai più di 2600 funzionari italiani presso le istituzioni comunitarie, si aggiungono oggi circa 100 esperti nazionali distaccati (END), 78 parlamentari presso il Parlamento Europeo, 7 rappresentanze dello Stato, 21 uffici regionali e provinciali, almeno 16 associazioni e federazioni industriali e settoriali nazionali confederate, più di 13 associazioni di settore, più di 14 uffici dei gruppi industriali, più di 17 gruppi finanziari e assicurativi, oltre a studi legali, società di consulenza, associazioni della "società civile" e Università, il cui personale conta orientativamente 10 unità.

Coordinamento, effetto trascinamento da parte dei *big player*, coerenza delle domande di finanziamento con le esigenze vere del territorio e dei portatori di interesse rappresentano in sintesi il software da innestare nella macchina di accesso ai programmi europei.

Per la nuova programmazione e, in ogni caso per l'avvio di nuovi programmi di interesse specifico per l'Italia, sarà necessario evitare la frammentazione della nostra domanda e prevedere meccanismi di razionalizzazione e organizzativi che consentano non solo di migliorare la performance di accesso, ma anche di selezionare e focalizzare meglio l'attenzione su quegli interventi che possano attivare un adeguato moltiplicatore di crescita, di innovazione e di coesione sociale. Sono questi del resto gli ambiti su cui l'Europa e la Strategia di Lisbona, ci chiedono di contribuire in maniera più forte e più coerente con il ruolo che l'Italia ha nell'Unione.