

The background is a deep blue with a subtle, wavy texture. Three stylized stars are scattered across the upper half: one on the left, one in the center, and one on the right. The central star is uniquely designed with the colors of the Italian flag—green on the top-left point, white on the top-right and bottom-left points, and red on the bottom-right point. The other two stars are solid yellow.

# *l'Europa* una sfida continua

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



C E N S I S

## **L'EUROPA: UNA SFIDA CONTINUA**

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

**Rapporto finale**

**Roma, dicembre 2007**

Rapporto commissionato dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I punti di vista espressi nello studio sono quelli del Censis e non coinvolgono la responsabilità del Dipartimento.

## INDICE

Prefazione di Emma Bonino	Pag.	1
Premessa	“	5
1. L'Italia in Europa	“	7
2. La società dell'informazione	“	13
2.1. Gap tecnologico e nuovo ciclo digitale	“	13
2.2. Un presidio soddisfacente	“	15
3. Energia e sostenibilità ambientale	“	19
3.1. L'Italia nello scenario energetico e il perdurante regime termoelettrico	“	19
3.2. Le strategie UE sull'energia e la presenza italiana	“	21
4. Gli strumenti per la riduzione delle disparità	“	29
4.1. Le dimensioni delle disparità italiane	“	29
4.2. La partecipazione italiana ai programmi per il sociale	“	32
5. Le imprese italiane	“	37
5.1. Una politica industriale per l'impresa che cambia	“	37
5.2. La partecipazione italiana	“	40
6. La cooperazione e gli aiuti allo sviluppo	“	47
6.1. Attori e processi della cooperazione	“	47
6.2. Capacità partenariale e cooperazione decentrata	“	50
7. Presenza e rappresentanza a Bruxelles: limiti, vincoli, opportunità	“	57
Allegato 1 - Considerazioni di sintesi dei cinque gruppi di lavoro	“	67

## PREFAZIONE DI EMMA BONINO

*Le persone contano. Sono le persone che fanno la differenza. In positivo e in negativo. Sempre. Perché ogni risultato è frutto non solo delle norme ma dell'iniziativa dei singoli, di come dialogano, di come interagiscono.*

*E' stata la mia prima reazione nel leggere il Rapporto CENSIS sull'utilizzo dei finanziamenti comunitari tematici in Italia, commissionato dal Dipartimento per le Politiche comunitarie e relativo al periodo 2000-2006. Il rapporto mostra, infatti, un sistema paese non ancora sufficientemente organizzato per cogliere le opportunità che ci offre l'Europa.*

*E' un Rapporto interessante e utile: si concentra sui finanziamenti UE che fanno capo ad alcuni programmi tematici.*

*L'attenzione posta ai cinque temi - società dell'informazione, energia e ambiente, lotta contro le disparità, imprese, cooperazione internazionale - non risulta casuale.*

*Ognuno dei cinque temi rappresenta un passaggio chiave e in qualche modo imprescindibile nello scenario economico e sociale italiano.*

*Il tema dell'innovazione tecnologica, trattato nel capitolo della società dell'informazione è strettamente connesso a quello delle imprese e della loro capacità di assumere il ruolo guida nella produzione di beni ad alta qualità che ci viene riconosciuto a livello mondiale. Allo stesso modo, l'approccio alla riduzione interna delle disparità appare funzionale allo sviluppo di un modello di cooperazione internazionale attento alle attese non solo economiche, ma anche sociali dei territori in cui si interviene. Infine il tema dell'energia e dell'ambiente, oggetto di recenti e importanti sviluppi della politica europea nell'ultimo anno, rappresenta il vero banco di prova per un rilancio di strategie e motivazioni da parte delle componenti economiche, sociali, politiche del nostro Paese.*

*Ho apprezzato il metodo usato dal CENSIS nei cinque seminari: l'aver messo intorno al tavolo esperti e rappresentanti di interessi, imprese e istituzioni centrali e locali, ha consentito di cogliere la visione di cui sono portatori i diversi soggetti, di confrontare le spinte che li stanno governando, di verificare la volontà di collaborazione fra i diversi livelli.*

*Per questo insisto sulla formazione e sul metodo.*

*Sulla formazione innanzitutto, a cominciare dai giovani. Dobbiamo far crescere una nuova generazione di italiani appassionati e competenti sulle questioni europee. Il terreno è fertile, questa nuova generazione di italiani-europei esiste già. Dobbiamo solo far capire loro che il posto dell'Italia nell'UE non si decide solo a Bruxelles, ma anche nelle città del nostro Paese.*

*Se ci sta a cuore un'Italia più competitiva e più europea dobbiamo, quindi, investire sulle risorse umane, come hanno fatto altri paesi UE: sui funzionari che lavorano sui dossier europei in tutta la pubblica amministrazione italiana, ad ogni livello di governo, centrale e locale e ovviamente sui funzionari italiani nelle istituzioni comunitarie e su quelli distaccati dall'Italia .*

*L'inversione di rotta è in corso.*

*I risultati ottenuti, già nel 2007, sono incoraggianti. Con due nuovi vice Direttori generali italiani alla Commissione europea, l'Italia ha conquistato posizioni, almeno per quelle di massimo vertice. Quanto agli END, con i colleghi D'Alema e Nicolais abbiamo firmato una direttiva per la razionalizzazione e l'uso strategico di queste competenze. Ho voluto poi inserire nella Legge comunitaria 2007 una norma che prevede, per rafforzare il funzionamento del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE), l'utilizzo presso il Dipartimento per le politiche comunitarie di un contingente di funzionari, da selezionarsi innanzitutto tra chi abbia maturato un'esperienza presso le istituzioni dell'UE.*

*Investire sulle risorse umane non può comunque essere sufficiente, se manca un coordinamento, una strategia.*

*Anche qui il coordinamento deve nascere a Roma, prima ancora che a Bruxelles. Le potenzialità, a volte inaspettate, che ha espresso il CIACE nei miei due anni di Ministro delle politiche europee lo dimostrano. Mettere assieme gli interessi delle diverse amministrazioni, sia a livello centrale che locale, e trovare – dopo il necessario dialogo con i principali attori del mondo produttivo e della società civile - una sola voce con cui parlare a Bruxelles rafforza notevolmente il nostro potere negoziale.*

*Il Rapporto del CENSIS chiarisce al meglio quanto sia importante esserci, per contare. Il lobbying istituzionale non ha da noi una tradizione consolidata. Gli altri Paesi, invece, attraverso un lobbying strutturato e strategico ottengono risultati importanti, influenzando la legislazione comunitaria e promuovendo i loro progetti.*

*E' questo il percorso virtuoso per rispettare gli impegni sottoscritti. Perché le procedure di infrazione, oltre che particolarmente onerose, hanno posto l'Italia tra i Paesi più indisciplinati, con tutte le ricadute di immagine e di incertezza giuridica per cittadini e operatori che ne derivano. Anche su questo siamo riusciti ad invertire il passo, avviandoci ad una riduzione consistente delle procedure pendenti. Ma è necessaria anche una partecipazione più attiva nella cosiddetta "fase ascendente": in questo il lavoro del CIACE si è rilevato prezioso.*

*Il Rapporto conferma comunque una lezione antica.*

*L'Europa è una sfida per l'Italia. Una sfida con cui dobbiamo fare i conti, ogni giorno per gli anni a venire, non tanto a Bruxelles o nel resto del mondo, ma qui, a casa nostra. L'Europa è un fattore storicamente in grado di rimuovere e/o allentare quei vincoli allo sviluppo apparentemente ineliminabili.*

*Spirito di squadra, coordinamento e rispetto delle regole sono le condizioni ineludibili per migliorare la nostra capacità di influenzare il processo decisionale europeo, la nostra gestione dei finanziamenti comunitari, l'attuazione nazionale della strategia di Lisbona; insomma la modernizzazione dell'Italia verso cui ogni giorno ci spinge l'Europa.*

**Emma Bonino**

## PREMESSA

Il Dipartimento per le Politiche Comunitarie ha affidato al Censis l'incarico di analizzare l'utilizzo dei finanziamenti comunitari da parte dell'Italia.

L'attenzione si è concentrata su quella parte di finanziamenti che fanno capo a programmi tematici e, di conseguenza, sono stati esclusi dall'analisi i fondi strutturali, l'accesso ai quali segue altre strade di contrattazione fra Commissione, Stati membri e Regioni. I programmi tematici 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.

Sul piano metodologico sono stati utilizzati i seguenti strumenti:

- è stata effettuata un'analisi desk finalizzata alla raccolta e alla selezione dei dati aggiornati e disponibili per l'Italia sui programmi prescelti;
- sono state effettuate interviste e colloqui preliminari con alcuni esperti, di preparazione dei seminari;
- sono stati realizzati cinque seminari - uno per ogni ambito tematico - in cui sono stati presentati cinque documenti di riflessione sottoposti alla discussione dei partecipanti. Sono stati invitati esperti, rappresentanti di interessi, imprese ed enti che hanno avuto accesso ai programmi;
- è stato infine redatto il presente testo che riporta in sintesi i risultati dell'analisi desk, dei testi di discussione dei seminari e delle principali conclusioni derivanti dai seminari.



Nei capitoli seguenti accanto agli approfondimenti tematici è stata anche inserita un capitolo dedicato alla modalità con cui l'Italia rappresenta i propri interessi a Bruxelles, a cui fa seguito una sintesi delle considerazioni a cui lo studio è pervenuto per provare ad orientare le scelte future sulle modalità di accesso ai programmi comunitari da parte dell'Italia.

## 1. 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.

E' proprio questo continuo confronto che rende ancora più evidente la distanza che ancora ci separa dai risultati di crescita e di sviluppo armonico del Paese, risultati che non siamo riusciti a raggiungere durante tutti questi anni. E questi traguardi mancati rendono ancor più stridente la realtà effettiva rispetto al favore di cui gode l'immagine dell'Italia all'estero, un'immagine che si alimenta del "buon vivere italiano", di un ricco ambiente culturale, di un paesaggio che attrae e viene eletto da molti stranieri a nuova patria d'adozione; un'immagine che si arricchisce e si diffonde grazie ai tanti prodotti italiani che veicolano la bellezza e la qualità della vita assunti come valori assoluti a cui fare costante riferimento.

E anche l'allargamento che si è realizzato nella costruzione politica europea non ha fatto altro che aumentare questa nostra consapevolezza del tempo perso e delle risorse dissipate – un tempo e una disponibilità di risorse che non torneranno più e che costringono a ripensare in maniera seria e responsabile il nostro posizionamento nel novero dei paesi membri dell'Unione europea.

Se l'Europa infatti ha rappresentato nel passato uno "spazio politico" tutto da interpretare per fissare e determinare in maniera più efficace i percorsi di

crescita del Paese, allo stesso modo oggi possiamo guardare all'Europa per reinterpretare un impegno per un futuro di benessere diffuso per i cittadini italiani.

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.

Se si guarda al *divario economico e sociale* fra le regioni del Centro nord e le regioni del Sud, possiamo senz'altro affermare che una maggiore condivisione delle politiche dedicate alla gestione dei mercati del lavoro locali e un chiaro apprendimento nell'attivare, sempre a livello locale, fattori e processi di valorizzazione delle risorse disponibili hanno inciso sul problema della disoccupazione e delle sue caratteristiche. Ma è anche vero che questi sforzi hanno avuto un maggiore successo proprio nelle aree più ricche del Paese, portando il livello della disoccupazione in queste regioni ad un tasso puramente fisiologico. In termini relativi, quindi, la distanza fra Nord e Sud continua a rappresentare un dato di fondo ineluttabile, con tutte le sue ricadute in termini di chance per i singoli individui.

Solo in parte i programmi dei Fondi strutturali europei e la politica di coesione sono riusciti a mutare il destino di subordinazione e di minorità che tuttora segna il vissuto delle regioni meridionali: non sono bastati 70 mila miliardi delle vecchie lire per il periodo 1994-1999 a cui si sono aggiunti gli oltre 46 miliardi di euro del periodo 2000-2006 per far uscire dall'area del ritardo di sviluppo le otto regioni meridionali. Oggi mentre parte la nuova programmazione dei Fondi per il periodo 2007-2013, la Campania, la Puglia, la Sicilia e la Calabria restano sotto la soglia del 75% del prodotto interno lordo medio per abitante per i 27 paesi membri e ciò accade nonostante l'allargamento abbia interessato paesi come la Romania e la Bulgaria. Oggi più che mai occorre mettere particolare attenzione all'uso che verrà fatto delle nuove risorse per il prossimo settennio, un volume finanziario che con il cofinanziamento nazionale raggiungerà per tutte le regioni del Sud geografico del Paese i 100 miliardi di euro.

In secondo luogo – e andando così ad individuare il secondo forte vincolo che condiziona il potenziale di crescita del Paese - se si guarda alla

*propensione all'investimento nella ricerca*, occorre acquisire una consapevolezza diffusa che disponiamo di un capitale intellettuale di elevatissima qualità che, tuttavia, non riesce a trasformarsi in principale fattore di competizione del nostro Paese rispetto ai processi di innovazione che rimangono preda dei nostri partner. La ricerca scientifica e tecnologica resta in Italia – soprattutto se si guarda alla gestione delle risorse umane dedicate a queste attività – un settore residuale, costantemente in stato di marginalità, frammentato fra moltissimi luoghi e ambiti di lavoro che non fanno sistema, non comunicano, non raggiungono le necessarie economie di scala e di scopo.

Anche in questo ambito l'Europa è stata prodiga di risorse attraverso l'attuazione di sei programmi quadro per la ricerca fino al 2006, ai quali si è già aggiunto il settimo che dispone di oltre 50 miliardi di euro. Ma nel frattempo la concorrenza per l'accesso ai fondi si è fatta più intensa e le nostre chance di successo per assicurarci risorse che vadano ad integrare le poche che riusciamo a mettere insieme a livello nazionale diminuiscono poiché non disponiamo di una logica forte di finalizzazione degli impegni in vista di un obiettivo comune.

E, in terzo luogo nulla pesa, come vincolo alle nostre potenzialità, quanto lo stato delle nostre infrastrutture, soprattutto per ciò che riguarda i trasporti e l'energia.

Questi due elementi riflettono inevitabilmente un forte ritardo nell'anticipazione della crescita della domanda diffusa e nella comprensione del ruolo di moltiplicatore che entrambi questi fattori consentono allo sviluppo della domanda stessa.

Nel campo dell'energia scontiamo una sorta di immobilismo che non ha consentito di ricercare soluzioni alternative alla dipendenza da altri paesi. Nel campo dei trasporti scontiamo un analogo immobilismo che non ha consentito di sviluppare soluzioni che andassero ad integrare in maniera efficace il grande impegno profuso negli anni '50 e '60 nella rete autostradale – elemento fondamentale del miracolo economico italiano, tanto da assurgere a simbolo del raggiunto benessere di quegli anni. In Europa è iniziata da tempo l'era delle reti transeuropee, un grande disegno di facilitazione della circolazione dei fattori produttivi, dei beni e dei servizi per un mercato di oltre 450 milioni di persone, un disegno che ancora attende una nostra adesione completa.

Accanto a ciò – e come quarto aspetto da considerare in questo elenco dei vincoli persistenti – bisogna poi superare il giusto orgoglio nei confronti di un sistema produttivo diffuso, composto da milioni di *piccole imprese*, che però dimostra ancora una scarsa capacità competitiva non riuscendo ad usufruire in maniera adeguata delle opportunità che provengono dall'adozione di processi orizzontali finalizzati alla crescita, come la formazione, la qualità, i servizi innovativi dedicati alle imprese. La storia economica dell'Italia deve moltissimo alla capacità di crescita di molte aziende che dallo stadio artigianale – grazie alla sapienza imprenditoriale dei singoli individui – hanno saputo raggiungere dimensioni e presenza di alto profilo sui mercati.

Ma resta tuttavia la sensazione di un sistema produttivo altamente dispersivo e dissipativo, che brucia idee, capitali e competenze perché non riesce a gestire l'incertezza dei mercati attraverso una solida capacità organizzativa, non affronta il passaggio generazionale nella conduzione dell'impresa attraverso un progressivo decentramento delle decisioni; non persegue il consolidamento della propria posizione di mercato attraverso un'accorta estensione della partecipazione al capitale dell'impresa.

E infine, come quinto vincolo al futuro del Paese, non si può non citare la *qualità della pubblica amministrazione* italiana che, proprio in relazione alla necessaria proiezione internazionale che l'Europa impone, mostra oggi tutti i limiti di una passata gestione fortemente orientata a preservare il lavoro pubblico da qualsiasi elemento esterno che potesse modificare l'equilibrio raggiunto fra stabilità del posto di lavoro e controllo politico e sindacale del consenso che una platea di oltre quattro milioni di individui ha potuto a lungo garantire.

Se si assume che in generale i settori produttivi esposti alla concorrenza sono quelli più in grado di introiettare le innovazioni, ristrutturarsi in funzione dei mutamenti dei mercati e sviluppare nuove competenze per mantenere o migliorare la propria capacità competitiva, allora per la pubblica amministrazione italiana l'apertura ad un confronto con altre realtà amministrative – fondamentalmente basate su una chiara cultura del servizio - avrebbe come risultato una maggiore consapevolezza dei propri limiti e potrebbe orientare le componenti più sensibili verso una più attenta considerazione degli obiettivi di servizio al cittadino che mai dovrebbero entrare in competizione con gli interessi di parte.

Se dunque nell'ottica di continuare a vedere l'Europa come una sfida per l'Italia, e cioè come fattore in grado di incidere anche su quei vincoli che qui abbiamo considerato persistenti e che danno la sensazione di diventare oramai ineliminabili, può essere utile individuare quelle leve che, in maniera trasversale, stanno caratterizzando tutta l'architettura degli interventi e delle politiche decise da Bruxelles e dagli stati membri.

Una delle risposte che il Paese sta dando a questi nuovi processi e a questi mutamenti di rilevanza sopranazionale è già chiaramente contenuta nel Programma Nazionale di Riforma, uno strumento questo che obbliga le nostre Istituzioni a confrontarsi con i più innovativi percorsi decisionali dei paesi dell'Unione e ad adottare una logica di crescita in grado di prevedere non solo gli effetti e gli impatti nell'ambito ristretto dei confini nazionali o dei confini dei paesi più avanzati, ma anche di estendere lo sguardo a tutto il pianeta, dato che le scelte operate da un'area di 500 milioni di persone condizionano fortemente il destino di tutte le altre popolazioni.

Nei fatti il Programma accoglie alcune tra le principali sollecitazioni che provengono dalla riflessione sul futuro dell'Europa, soprattutto quando:

- ribadisce l'importanza della **tutela ambientale** come elemento essenziale per qualsiasi nuova strada da percorrere per estendere la ricchezza economica disponibile;
- individua **nell'innovazione tecnologica e nella ricerca** il mezzo necessario per garantire una crescita sostenibile e condivisa;
- pone attenzione ai processi di **inclusione sociale** e al contributo che la **formazione** e un **lavoro di qualità** possono dare per migliorare la vita dei cittadini dell'Unione;
- vede nello sviluppo delle **infrastrutture** un forte fattore di integrazione e di scambio non solo per ciò che riguarda lo spostamento di merci e persone, ma anche per gli effetti di moltiplicazione delle opportunità che possono discendere a livello individuale e collettivo;
- sottolinea l'importanza di estendere l'**area di libera scelta**, scongiurando in questo modo il prodursi e il riprodursi di rendite di posizione e asimmetrie nell'accesso a beni, servizi, informazioni, conoscenza.

L'intreccio fra le lunghe derive di trasformazione che stanno già interessando il continente e i cinque strumenti già assimilati a livello nazionale attraverso il Programma Nazionale di Riforma possono orientare in maniera precisa le scelte da attuare per consentire all'Italia di avviare una nuova stagione di partecipazione all'interno delle istituzioni e dei luoghi decisionali dell'Unione Europea, magari vincendo quella vena di immobilismo e di conservatorismo che spesso ci caratterizza.

L'Europa è oggi lo spazio politico a più ampia disponibilità di democrazia, di libertà, di tutela dei diritti umani; essa si pone come punto di riferimento per altre aree del pianeta nei processi di integrazione economica, sociale, politica. Essa costituisce, inoltre, il laboratorio più avanzato nella ricerca di soluzioni ai rischi di conflitto, alle contrapposizioni ideologiche, alle derive reazionarie.

Partecipare all'esercizio di questa leadership mondiale è un privilegio a cui l'Italia non può sottrarsi.

## 2. LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

### 2.1. Gap tecnologico e nuovo ciclo digitale

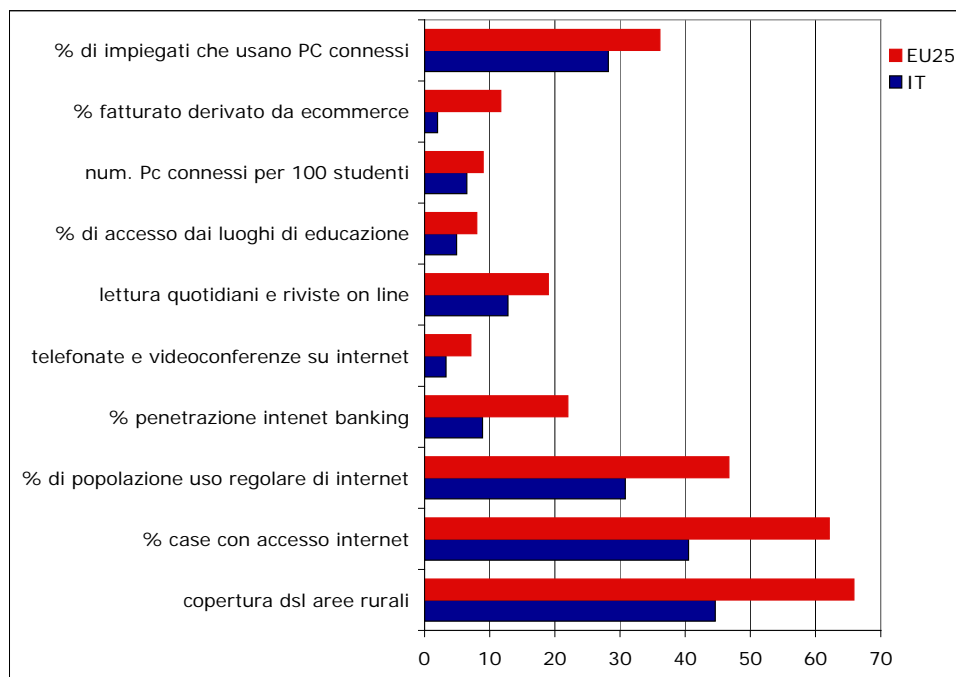
Il settore dell'innovazione italiano comprende al suo interno il sistema della ricerca, l'industria tecnologica, la modernizzazione della pubblica amministrazione, la diffusione delle nuove tecnologie di rete, l'infrastrutturazione tecnologica, la qualità del capitale umano. Tutti questi campi sono strategici in termini di acquisizione di capacità competitiva nell'economia e nella società "dell'innovare", in cui però l'Italia, oramai da tempo, si presenta divisa: alle forti eccellenze oppone un sistema ancora, per molti versi, arretrato.

Nell'Italia delle eccellenze trovano posto la telematica civica, la telefonia mobile, il lavoro fatto – e in corso – sulla connettività del Paese, un brulichio di aziende nell'ingegneria del software, l'aerospaziale, l'economia dell'innovazione, la maturità della folta schiera dei prosumer del web 2.0 e molti altri.

L'Italia del gap ce la raccontano invece 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. (graf. 1). Indicatori che denunciano il persistente divario digitale del Paese: al di qua della Rete cittadini digitali super connessi, distretti digitali, imprese a rete, lavoratori flessibili e creativi, pubbliche amministrazioni virtuosamente virtuali; al di là della Rete casalinghe e pensionati, piccole piccolissime imprese, arrugginite burocrazie, lavoratori flessibili e precari, tutti estromessi dai processi di rinnovamento globale in atto.



**Graf. 1 - Indicatori i2010: La situazione della società italiana**

Fonte: elaborazione Censis su dati i2010, 2007

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. Che, detto in altri termini, vuol dire che le organizzazioni non riescono ad attrarre talenti, che la nuova imprenditorialità nei settori in crescita non riesce a fare massa critica, che i sistemi di spinta finanziaria alle idee competitive sono ancora troppo deboli e anche che le scelte politiche di modernizzazione risultano troppo frammentate e spesso contraddittorie.

E' in questa cornice che vanno letti i dati sulla partecipazione italiana ai programmi europei dell'area *Società dell'informazione*. Perché se quello che ci preme sono gli avanzamenti del Paese verso il raggiungimento degli

obiettivi di Lisbona e verso un sistema d'innovazione competitivo e inclusivo, allora la forte presenza di progetti vinti da partnership che comprendono partner italiani e la rilevanza dei finanziamenti recepiti da questi nell'ambito degli otto programmi esaminati si stempera e rende necessario esaminare le ragioni della bassa ricaduta dei molti successi europei.

## 2.2. Un presidio soddisfacente

Buona appare nel complesso la partecipazione italiana ai programmi tematici analizzati nell'ambito dell'area "Società dell'informazione e nuove tecnologie": l'Italia non scende mai sotto al quarto posto nelle classifiche europee per numero di progetti, partecipanti ed entità dei finanziamenti vinti.

Il dato è in sé confortante e rispecchia il peso del nostro paese in termini di popolazione e PIL nel contesto Europeo. Certo è, però, che lasciamo sistematicamente le prime posizioni a Germania, Francia e Regno Unito, con eccezione per i programmi più vicini agli aspetti applicativi dell'ICT e che si collocano nel passaggio dalla ricerca allo sfruttamento commerciale dei risultati di questa.

L'Italia 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, inoltre, 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 europei sia in termini di accesso e utilizzo delle informazioni del settore pubblico, che di produzione e dinamizzazione del mercato di contenuti digitali in un contesto multilinguistico e multiculturale.

Infine, 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.

L'analisi del valore economico dei progetti italiani, la loro incidenza nel contesto europeo, sia in termini quantitativi che finanziari, ci permette di sottolineare alcuni aspetti importanti e positivi dell'Italia che partecipa.

In primo luogo i numeri: 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 (tab. 1).

Sono poi estremamente interessanti i dati sul valore medio dei finanziamenti ai progetti italiani in rapporto con quello europeo. Da questi si ricava infatti una capacità, in termini generali, delle partnership che vedono la presenza di soggetti italiani di aggiudicarsi buoni *budget* per le proprie proposte di circa €50.000 superiore rispetto alla media degli altri Stati Membri. Distanza che cresce per i programmi che insistono sui settori in cui l'Italia presenta picchi d'eccellenza, competenze scientifiche rilevanti, ma anche un buon presidio a livello europeo e internazionale dei ricercatori, singolarmente o con le proprie strutture di riferimento, ma più spesso di interessi industriali (Nanotecnologie e nanoscienze, Tecnologie per la società dell'Informazione).

Al contrario, nel programma eContent in cui l'Italia si presenta in buona posizione per ammontare complessivo dei finanziamenti (13,3% del totale EU) e numero di proposte (41,7% del totale EU), il valore economico medio dei progetti italiani è di circa un terzo rispetto al valore medio europeo. Tale dato sottende a una situazione del mercato italiano di contenuti digitali nel periodo di riferimento frenato da questioni relative alla lenta penetrazione della banda larga, alla bassa convergenza digitale, al digitale terrestre, alle questioni complesse sulla proprietà intellettuale e non ultimo a una normativa fiscale impreparata al nuovo mercato digitale dei contenuti. Tuttavia, negli ultimi due anni la situazione in Italia appare rispetto a tutti questi aspetti in rapida evoluzione.

**Tab. 1 - Partecipazione italiana ai programmi tematici per la Società dell'Informazione 2000-2006**

	N° progetti		Incidenza progetti IT %		Finanziamenti (mln €)		Incidenza Finanziamenti IT %		Valore medio progetti €	
	IT	EU	IT	EU	IT	EU	IT	EU	IT	EU
Programma e-Ten	98	424	23,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ECONTENT	45	108	41,7	15,6	117,6	13,3	346.889	1.088.657	1.088.657	
Media	164	2.429	6,8	13,7	146,2	9,4	83.819	60.186	60.186	
VI PQ Tecnologie per la società dell'informazione	554	5.763	9,6	447,0	4074,0	11,0	806.859	706.923	706.923	
VI PQ Nanotecnologie e nanoscienze	244	2.521	9,7	211,0	1884,0	11,2	864.754	747.322	747.322	
VI PQ Aeronautica e spazio	137	1.426	9,6	106,0	1085,0	9,8	773.723	760.870	760.870	
VI PQ Ricerca per il supporto alle politiche di ricerca	139	1.497	9,3	50,0	473,0	10,6	359.712	315.965	315.965	
VI PQ Ricerca ed innovazione	97	866	11,2	23,0	196,0	11,7	237.113	226.328	226.328	
Totale	1.478	15.034	9,8	866,4	7975,8	10,9	586.168	530.515	530.515	

Fonte: elaborazione Censis su dati MUR e Cordis, 2007

### 3. ENERGIA E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

#### 3.1. L'Italia nello scenario energetico e il perdurante regime termoelettrico

Se si analizza la *composizione dei consumi nazionali di energia per fonti primarie*, risaltano alcune specificità italiane. Nel 2005 il fabbisogno energetico complessivo del Paese ha raggiunto quasi 198 milioni di Tep (tonnellate equivalenti di petrolio), in aumento dello 0,6% rispetto al 2004. Nel mix di fonti primarie di energia utilizzate, al primo posto figurano i combustibili fossili, con un peso prevalente degli idrocarburi (tab. 2).

**Tab. 2 - Consumi nazionali di energia per fonti primarie, 2004-2005** (milioni di Tep, val. % e var. %)

	2004		2005		var. % 2004- 2005
	MTep	val. %	MTep	val. %	
Combustibili solidi	17,082	8,7	17,038	8,6	-0,3
Gas naturale	66,502	33,8	71,169	36,0	7,0
Petrolio	87,957	44,8	85,244	43,1	-3,1
Fonti rinnovabili (*)	14,945	7,6	13,511	6,8	-9,6
Energia elettrica (importaz. netta)	10,040	5,1	10,814	5,5	7,7
Totale	196,526	100,0	197,776	100,0	0,6

(\*) Energia idrica, geotermica, eolica, fotovoltaica, Rsu, biomasse e combustibili vegetali.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dello Sviluppo economico

- con 85 milioni di Tep consumati nel 2005, per quanto in flessione, il petrolio rappresenta ancora il 43,1% degli impieghi nazionali di energia (una buona parte, circa 44 milioni di Tep, viene utilizzata nell'autotrasporto);
- più di un terzo del fabbisogno di energia è invece coperto mediante il ricorso al gas naturale (oltre 71 milioni di Tep, +7% tra il 2004 e il 2005);
- i combustibili solidi, carbone e lignite, rappresentano l'8,6% dell'impiego complessivo;
- è cresciuta anche la quota dell'importazione netta di energia elettrica (dal 5,1% al 5,5%);
- il contributo delle fonti rinnovabili (energia idrica, geotermica, eolica, fotovoltaica, rifiuti, biomasse e combustibili vegetali) è ancora limitato a meno del 7% del fabbisogno, in diminuzione a causa della scarsa piovosità degli ultimi tempi che ha di necessità limitato l'apporto da fonte idroelettrica.

Mentre la domanda mondiale di *petrolio* cresce con una progressione pressoché lineare (è aumentata da 69,9 milioni a 84,5 milioni di barili al giorno nell'ultima decina di anni), i consumi petroliferi italiani evolvono in controtendenza, essendo scesi da 1,9 milioni di barili al giorno nel 1995 a 1,7 milioni nel 2006. Nonostante ciò, l'Italia rimane il nono Paese al mondo importatore di petrolio.

Negli ultimi venti anni la strategia italiana è stata quella di diversificare, almeno in parte, le fonti di approvvigionamento, con l'obiettivo di ridurre il peso del petrolio nel bilancio energetico nazionale, attraverso la riconversione di molte centrali a olio combustibile obsolete nei più moderni impianti a ciclo combinato alimentati a *gas naturale*. Con ciò non si è limitato però il ruolo preminente delle centrali termoelettriche, né il tasso di dipendenza dall'estero per l'acquisizione delle fonti energetiche primarie. Anzi, il rischio al momento è la sostituzione della vecchia dipendenza italiana dall'olio combustibile con una nuova dipendenza dal gas, vista la scarsa incidenza del carbone sul mix di produzione e l'assenza del nucleare.

La perdurante centralità della produzione termoelettrica nel quadro di offerta nazionale riflette anche le scelte produttive dei principali operatori del mercato italiano, orientati a valorizzare le applicazioni del gas naturale e del carbone, preferiti al petrolio per la maggiore convenienza economica, la relativa stabilità dei prezzi e, nel caso del gas, i benefici ambientali. A queste scelte si è accompagnata la progressiva riduzione dell'utilizzo dei prodotti petroliferi, che espongono in maniera diretta il sistema di generazione alle fluttuazioni del prezzo del greggio. La strada della valorizzazione, tra le fonti fossili, del carbone rischia tuttavia di scontrarsi con le politiche ambientali dell'Ue imperniate sugli accordi di Kyoto. In aggiunta, resta una certa dose di diffidenza sociale nei confronti del carbone, per quanto "pulito" (come si è potuto riscontrare nel caso del progetto di riconversione della centrale termoelettrica di Civitavecchia).

### **3.2. Le strategie UE sull'energia e la presenza italiana**

A livello comunitario, il tema della sicurezza energetica era già stato affrontato nel Libro verde della Commissione Europea del 2000 ("Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico"), in cui veniva sottolineato il problema dell'elevato tasso di dipendenza dei Paesi dell'Unione da Paesi extra-Ue (intorno al 50% e previsto in crescita fino al 70% nel 2020) e si affermava la necessità di ricercare soluzioni comuni per gli Stati membri.

Nel 2006 la Commissione Europea ha adottato il nuovo Libro verde: "*Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*", contenente le nuove linee d'azione dell'Unione in campo energetico. Tuttavia, per stessa ammissione del presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, un vero mercato interno stenta a decollare e si frappongono ancora ostacoli alla definizione di linee condivise tra i Paesi dell'Ue.

Dall'altra parte dell'Atlantico, anche il presidente degli Stati Uniti, George W. Bush, aveva parlato, nel suo ultimo discorso sullo stato dell'Unione, di un'America: "*drogata dal petrolio importato da regioni instabili*", invitando i cittadini americani a consumare meno benzina.

Prefiggersi risparmi energetici, e perseguire una politica di diversificazione delle fonti primarie di energia e dei Paesi fornitori, rimangono dunque gli orientamenti da privilegiare nel breve termine, tanto più per ridurre la vulnerabilità del nostro sistema energetico nazionale.

Le tesi sostenute nel Libro verde si intrecciano con gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona, con particolare riferimento alla promozione dell'ecoinnovazione e del *cleantech*: "L'Europa deve continuare a promuovere la diversificazione - delle fonti energetiche così come dei Paesi di origine e di transito delle importazioni. In questo modo creerà le condizioni necessarie per la crescita, l'occupazione, una maggiore sicurezza e un ambiente migliore". I tre obiettivi prioritari individuati per una politica energetica dell'Ue sono infatti: sviluppo sostenibile, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento (tav. 1).

Secondo la prospettiva tracciata, 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 in esame: Sviluppo sostenibile, cambiamento globale ed ecosistemi e Euratom.



### Tav. 1 - Obiettivi principali della politica energetica dell'Ue

---

Sviluppo sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sviluppare fonti rinnovabili di energia competitive e altre fonti energetiche e vettori a basse emissioni di carbonio, in particolare combustibili alternativi per il trasporto</li> <li>- contenere la domanda di energia in Europa</li> <li>- essere all'avanguardia nell'impegno globale per arrestare i cambiamenti climatici e migliorare la qualità dell'aria a livello locale</li> </ul>
Competitività	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assicurare che la liberalizzazione del mercato dell'energia offra vantaggi ai consumatori e all'intera economia e favorisca allo stesso tempo gli investimenti nella produzione di energia pulita e nell'efficienza energetica</li> <li>- attenuare l'impatto dei prezzi elevati dell'energia a livello internazionale sull'economia e sui cittadini dell'Ue</li> <li>- mantenere l'Europa all'avanguardia nel settore delle tecnologie energetiche</li> </ul>
Sicurezza dell'approvvigionamento: affrontare la crescente dipendenza dalle importazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- con un approccio integrato – ridurre la domanda, diversificare il mix energetico dell'Ue utilizzando maggiormente l'energia locale e rinnovabile competitiva, e diversificando le fonti e le vie di approvvigionamento per l'energia importata</li> <li>- istituendo un quadro di riferimento che incoraggerà investimenti adeguati per soddisfare la crescente domanda di energia</li> <li>- dotando l'Ue di strumenti più efficaci per affrontare le emergenze</li> <li>- migliorando le condizioni per le imprese europee che tentano di accedere alle risorse globali</li> <li>- assicurando che tutti i cittadini e le imprese abbiano accesso all'energia</li> </ul>

---

Fonte: Commissione Europea, Libro verde: *“Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura”*, 2006

Il primo, a cui è stato attribuito un budget totale di 2,4 miliardi di euro, ha visto una significativa partecipazione del nostro Paese (tab. 3). 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%.

È interessante osservare la tipologia dei soggetti concorrenti alla negoziazione, che permette di ipotizzare *modelli di partecipazione differenziati tra i diversi Paesi*. Per quanto riguarda l'Italia, prevale la partecipazione dei centri di ricerca<sup>1</sup>, seguiti dalle Università e dalle grandi imprese. La partecipazione delle piccole e medie imprese industriali è ridotta, sia per numero di soggetti partecipanti che, ancor più, con riferimento ai finanziamenti ottenuti. In Germania sembra prevalere un modello che vede in primo piano - in senso assoluto o in senso relativo, rispetto agli altri Paesi - il ruolo dei grandi soggetti industriali. Il modello francese affida parimenti ai centri di ricerca e alle grandi imprese la funzione di traino. Nel Regno Unito giocano invece un ruolo preminente i poli universitari.

---

<sup>1</sup> Si segnalano in particolare, con ruolo di coordinamento, il Cnr, l'Enea, l'Istituto di Studi per l'Integrazione dei Sistemi, la Fondazione Eni Enrico Mattei, Cetena Spa-Centro per gli Studi di Tecnica Navale.

**Tab. 3 - 6° Programma Quadro - Sviluppo sostenibile, cambiamento globale ed ecosistemi, 2002-2006**

	Proposte a partecipazione negoziata (1)		Partecipanti in negoziazione		Progetti a coordinamento in negoziazione		Richieste finanziarie in negoziazione		
	N°	Rateo di successo (2)	N°	Rateo di successo (2)	N°	% sul totale progetti in negoziazione	Rateo di successo (2)	v.a. (milioni di €)	val. %
Austria	186	30,5	309	29,5	18	9,7	22,8	90	3,7
Belgio	210	31,6	410	37,4	38	18,1	42,2	90	3,7
Cipro	14	18,2	16	18,0	0	0,0	0,0	2	0,1
Danimarca	160	30,8	277	32,6	17	10,6	23,9	89	3,7
Estonia	34	24,3	43	26,4	1	2,9	25,0	6	0,2
Finlandia	126	29,7	197	31,0	11	8,7	22,9	71	2,9
Francia	357	30,5	931	34,7	71	19,9	30,6	289	11,9
Germania	464	28,0	1.608	34,7	130	28,0	31,2	538	22,2
Grecia	195	23,9	331	24,3	19	9,7	18,1	66	2,7
Irlanda	49	24,5	66	23,7	5	10,2	16,7	10	0,4
<b>Italia</b>	<b>328</b>	<b>26,1</b>	<b>803</b>	<b>26,5</b>	<b>59</b>	<b>18,0</b>	<b>20,2</b>	<b>212</b>	<b>8,7</b>
Lettonia	23	23,7	27	23,1	0	0,0	0,0	6	0,2
Lituania	30	23,4	31	18,7	0	0,0	0,0	2	0,1
Lussemburgo	9	33,3	13	39,4	1	11,1	33,3	7	0,3
Malta	9	15,3	10	15,4	1	11,1	50,0	1	0,0
Olanda	302	30,5	656	34,5	55	18,2	35,5	236	9,7
Polonia	181	23,3	255	19,3	5	2,8	5,0	38	1,6
Portogallo	123	25,3	190	25,6	4	3,3	10,8	32	1,3
Regno Unito	371	26,6	1.006	31,1	62	16,7	20,3	299	12,3
Repubblica Ceca	121	27,9	172	28,2	3	2,5	18,8	28	1,2
Repubblica di Slovacchia	47	21,7	56	19,1	0	0,0	0,0	6	0,2
Slovenia	61	28,4	74	25,7	2	3,3	16,7	9	0,4
Spagna	287	26,8	572	26,5	34	11,8	18,1	154	6,3
Svezia	210	30,7	420	33,1	24	11,4	23,1	132	5,4
Ungheria	81	22,8	107	22,5	2	2,5	8,3	14	0,6
<b>Totale</b>	<b>3.978</b>	<b>27,5</b>	<b>8.580</b>	<b>n.d.</b>	<b>562</b>	<b>14,1</b>	<b>24,1</b>	<b>2.427</b>	<b>100,0</b>

(1) Proposte in cui è presente almeno un partecipante del Paese.

(2) Proposte/progetti/partecipanti in negoziazione sul totale delle proposte/progetti/partecipanti presentati.

Fonte: elaborazione Censis su dati Mur

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, per cui sono disponibili dati precisi, 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%). Anche in questo caso, la elevata mortalità delle proposte italiane indica una scarsa efficacia nella formulazione di progetti adeguati agli standard europei, o una nostra modesta incidenza nei meccanismi decisionali.

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.

I dati più completi al momento disponibili si riferiscono al 2005, anno in cui sono stati spesi complessivamente meno di 50 milioni di euro. Nel confronto con gli altri Paesi europei, sebbene non figurino 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 cofinanziati, 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. In particolare, solo 5 progetti hanno avuto il coordinamento di un soggetto italiano sui 103 progetti con un capofila europeo

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%).

Il primato italiano è confermato anche dal bilancio di Leader+, un programma finanziato dai Fondi strutturali, che ha quindi una diversa gestione rispetto ai programmi descritti sopra, ma che sostiene progetti per lo scambio di esperienze e la messa in opera di percorsi locali volti a promuovere una visione dei territori e delle attività rurali quali strumenti per uno sviluppo territoriale sostenibile.

Il numero di progetti con capofila italiano ammessi a finanziamento nel periodo 2000-2006 è pari a 37 (sui 191 complessivi). Seguono Irlanda (26 progetti), Francia (22) e Germania (21). Nel complesso, i progetti partecipati da soggetti italiani in qualità di coordinatori o di partner sono 48, un numero a cui si avvicinano solo Spagna (42), Irlanda (42) e Regno Unito (41).

L'impressione generale che si ricava da questi dati è che i programmi a valenza ambientale, in cui *il territorio assume la massima centralità* e i soggetti territoriali riescono a cogliere con dinamicità le opportunità in essere, determinano un *riallineamento della presenza italiana*, che al contrario risulta piuttosto *debole nelle filiere di ricerca e trasferimento tecnologico ad alta specializzazione*, nonché nel coordinamento di progetti localizzati in Paesi esteri strategici e articolati su "reti lunghe", dove è solida la leadership di Germania, Francia, Regno Unito e Olanda.

In questo caso, la polverizzazione del nostro sistema produttivo, con una incidenza delle piccole e medie imprese maggiore che in qualsiasi altro Paese europeo, si riflette nella partecipazione, condizionando evidentemente la capacità del sistema italiano di chiedere e ottenere finanziamenti per realizzare progetti e iniziative, e di costruire partnership solide ed efficaci.

## 4. GLI STRUMENTI PER LA RIDUZIONE DELLE DISPARITÀ

### 4.1. Le dimensioni delle disparità italiane

Relativamente al mercato del lavoro, l'Italia ha registrato negli ultimi anni avanzamenti significativi: nel 2006 il tasso di occupazione nella popolazione 15-64 anni ha raggiunto il 58,4%, quasi cinque punti percentuali in più rispetto al 2000 (53,7%) (tab. 4).

**Tab. 4 - Tassi di occupazione: confronto Italia-Obiettivo di Lisbona e serie storica (val. %)**

	2000	2006	Obiettivo di Lisbona (2010)
Tasso di occupazione	53,7	58,4	70,0
Tasso di occupazione femminile	39,6	46,3	60,0
Tasso di occupazione 55-64 anni	27,7	32,5	50,0

*Fonte:* elaborazioni Censis su dati Istat, Eurostat

Tuttavia, esso si colloca al di sotto degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona (70%); inoltre, sono ancora elevati i margini di miglioramento relativamente all'occupazione femminile e dei lavoratori più anziani.

Infatti, il tasso di occupazione femminile in Italia è del 46,3%, di molto inferiore alla medesima proporzione fatta per gli uomini (70,5%) e al di sotto dell'obiettivo del 60% fissato per il 2010 dalla strategia di Lisbona.

La situazione è particolarmente negativa, poi, per i lavoratori più anziani (tra i 55 e i 64 anni), nel caso dei quali, nonostante i recenti incrementi, il

tasso occupazionale nel 2006 è risultato pari a 32,5%, in contrasto con l'obiettivo di Lisbona del 50%.

Anche per quel che riguarda la disoccupazione, i segnali positivi emersi negli ultimi anni in quest'ambito sono comunque insufficienti; pur essendosi significativamente ridotti i tassi di disoccupazione (da 9,1% del 2001 a 6,8% del 2006), permane nel nostro Paese, per quanto il fenomeno tenda ad attenuarsi, un'elevata incidenza della "non occupazione" di lungo periodo.

Il tasso di disoccupazione di lunga durata (in percentuale rispetto alle forze di lavoro) è stato nel 2006 pari a 3,3%; le donne, poi, sono maggiormente esposte alla disoccupazione di lunga durata, con un tasso pari a 4,4%, superiore rispetto alla media nazionale e alla medesima proporzione fatta per gli uomini (2,5%).

La disoccupazione di lunga durata, inoltre, è un fenomeno tipicamente del Mezzogiorno; la quota di disoccupati sul totale delle forze lavoro è qui di molto superiore (6,8%) a quella registrata nel Nord-Est (1,1%) nel Nord Ovest (1,5%) e nel Centro (2,8%).

Oltre a questo, si osservano tassi elevati di disoccupazione di lunga durata nelle fasce di età più giovani; nel 2006, infatti, il tasso di disoccupazione di lungo periodo nella popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni è risultato pari a 9,2%, di molto al di sopra rispetto alla media nazionale (3,3%) e con punte del 18,2% nel Mezzogiorno e del 10,8% per le donne.

Ai bassi tassi occupazionali dei giovani, tuttavia, non corrispondono tassi elevati di frequenza scolastica o elevati livelli di istruzione; si tratta di una potenziale fonte di esclusione e disparità sociale dal momento che il capitale formativo, oltre che essere volano di opportunità occupazionali e relazionali, rappresenta una pre-condizione per la partecipazione alla vita sociale e culturale dell'individuo.

Utilizzando gli indicatori comunitari è possibile misurare sia il *livello dell'istruzione* raggiunta dai giovani in Italia, sia la *qualità dell'istruzione* da essi ricevuta; nello specifico, il primo indicatore misura "l'abbandono precoce degli studi" (*early school leavers*), inteso come quota di giovani (18-24 anni) che hanno lasciato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore, mentre il secondo indicatore misura le competenze acquisite dagli studenti italiani attraverso la frequentazione scolastica.

Relativamente al primo punto, nel 2005 la percentuale di abbandono scolastico, sebbene in calo negli ultimi anni (-0,8%), risulta ancora elevata e ben al di sopra della media europea (21,9% contro 15,1%), registrando un notevole divario di genere.

Il livello di istruzione delle giovani donne, infatti, appare più alto rispetto a quello registrato tra gli uomini; tra i maschi è il 25,9% ad avere un titolo di studio inferiore al diploma, mentre tra le donne la medesima proporzione scende al 17,8%.

Quanto alle *competenze* acquisite attraverso la frequentazione scolastica, l'indicatore adottato fa riferimento alla capacità di uno studente quindicenne di comprendere e utilizzare testi scritti, identificando come a rischio di esclusione quelli con capacità di svolgere solo compiti elementari legati alla lettura.

A tale proposito possono essere utilizzati i risultati dei *test* linguistici e matematici somministrati ai quindicenni scolarizzati nell'ambito dell'indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*), avviata nel 2000 e condotta ogni tre anni dall'OCSE.

Data la finalità di verificare il possesso di un *set* minimo di competenze atte a evitare fenomeni di esclusione sociale, lo studio ha scelto di considerare la quota di quindicenni scolarizzati che non supera il primo livello di una scala di *performance* articolata in 5 livelli.

I risultati dell'indagine PISA indicano che uno studente italiano su sette si colloca al livello 1 e quasi uno su dieci non è in grado di raggiungere nemmeno quel livello, il che colloca l'Italia quasi in coda rispetto agli altri paesi dell'UE partecipanti all'indagine (il dato è migliore solo rispetto a Grecia e Slovacchia).

Tra il 2000 e 2003, poi, si registra un ulteriore peggioramento; anche per questo indicatore vi sono in Italia notevolissime differenze tra le ripartizioni territoriali: la *performance* degli studenti nelle scuole del Nord è tra le migliori d'Europa, quella nelle scuole del Mezzogiorno, invece, è tra le peggiori in ambito Ocse.

Così come l'occupazione e l'istruzione, anche gli indicatori relativi al rischio di povertà delle famiglie e dei singoli forniscono una misura del grado di inclusione sociale presente in Italia.



In concreto, nel 2006 sono risultate in condizioni di *povertà relativa* 2 milioni 623 mila famiglie, pari all'11,1% delle famiglie residenti, per un totale di 7 milioni 537 mila individui, pari al 12,9% dell'intera popolazione.

Per avere un'idea sintetica del tenore di vita delle famiglie in povertà relativa, va considerata anche l'*intensità della povertà*, ovvero la misura percentuale di quanto la spesa media mensile della famiglie povere si colloca al di sotto della linea ufficiale di povertà (970,34 euro); in questo caso, se l'intensità aumenta significa che la situazione delle famiglie e dei soggetti poveri peggiora, e viceversa.

Il profilo della povertà in Italia appare evidente: risulta prevalentemente concentrata nel Mezzogiorno e interessa principalmente le famiglie numerose, le famiglie in cui la persona di riferimento è disoccupato, le donne e i soggetti con un basso livello di istruzione e, in generale, le famiglie con tre o più minori.

Accanto agli indicatori sulla povertà vanno considerati anche gli indicatori relativi alla disuguaglianza; tra quelli utilizzati nel coordinamento aperto comunitario, particolarmente significativo risulta l'indicatore costruito a partire dal rapporto tra le quote di reddito che vanno al quinto più ricco e al quinto più povero della popolazione.

Questo indicatore permette di arricchire il quadro finora presentato; nello specifico, a livello nazionale il 20% più ricco della popolazione detiene più di sei volte il reddito (in termini equivalenti e inclusivo degli affitti imputati) del 20% più povero, un rapporto sostanzialmente stabile tra il 2000 e il 2002, ma in riduzione rispetto al 1998, quando si sono registrati valori storicamente elevati (6,8).

## **4.2. La partecipazione italiana ai programmi per il sociale**

Nel periodo recente una delle esperienze di provenienza europea più rilevanti sotto il profilo della mobilitazione dei soggetti sociali e degli interventi progettuali è quella legata al programma comunitario Equal.

Esso va considerato come un laboratorio di idee al servizio delle strategie europee per l'occupazione e l'inclusione sociale, alle quali avrebbe dovuto

contribuire in modo originale sui diversi aspetti della creazione di un maggior numero di posti di lavoro, del miglioramento della qualità e, soprattutto, della rimozione delle barriere e degli ostacoli che, di fatto, discriminano segmenti di popolazione.

Il suo contributo specifico è legato a quello di essere appunto un laboratorio di innovazione nelle modalità operative e nei mezzi di azione, che poi deve tentare di porre all'attenzione favorendone anche la trasferibilità ai diversi contesti nazionali. E' chiaro, quindi, che al suo interno è importante il ruolo delle partnership, la creazione di reti nonché l'analisi e le proposte delle buone pratiche da valorizzare.

La fonte di finanziamento è il Fondo sociale europeo; suddiviso in assi ha mobilitato complessivamente 401 milioni dal Fondo sociale europeo per il periodo 2001-2006, doppiato dal cofinanziamento per una cifra analoga, che ha portato la mole di risorse complessive mobilitate a oltre 800 milioni di euro.

Dati della *Banca Dati Comune di Equal* (ECDB) mostrano che per le 5 aree tematiche prioritarie in cui si articola 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, ripartiti nel modo seguente:

- 1.103 nell'area "occupabilità-inserimento nel mercato del lavoro" (quasi il 33% del totale), 492 nell'area "adattabilità-formazione continua" (il 14,7%), 407 nell'area "imprenditorialità-economia sociale" (pari al 12,1% del totale), 312 nell'area "adattamento ai cambiamenti ed alla nuove tecnologie informatiche-adattabilità" (il 9,3%), 299 afferenti all'area "pari opportunità-riduzione segregazione di genere nell'ambito professionale" (pari all'8,9%).
- una quota minoritaria di progetti finanziati afferisce all'area "imprenditorialità-creazione d'impresa" (274, l'8,2% del totale) all'area "pari opportunità-conciliazione tra la vita familiare e la vita professionale" (191, il 5,7%), all'area "occupabilità-prevenzione dell'insorgenza di fenomeni di razzismo" (178, 5,3%) e "richiedenti asilo" (101, pari al 3,0%).

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%).

Nello specifico, poi, i progetti con partecipazione italiana si concentrano maggiormente nell'area "adattabilità-formazione continua", per un numero di 204 (pari al 29,3% del totale dei progetti italiani approvati), e nell'area "occupabilità-inserimento nel mercato del lavoro" (203, il 29,2% del totale); quote inferiori, seppur significative, si rilevano invece per l'area "imprenditorialità-economia sociale", in cui i progetti a partecipazione italiana risultano essere 182, per l'area "pari opportunità-riduzione della segregazione professionale di genere" (84 progetti) e, infine, per le aree "occupabilità-prevenzione dei fenomeni di razzismo" e "richiedenti asilo" per le quali l'Italia ha partecipato, rispettivamente, con 15 e 8 progetti.

Per portare avanti i progetti, ovviamente, sono state costituite altrettante partnership e dall'analisi di alcuni dei documenti di valutazione degli impatti del programma, risultano di estremo interesse le indicazioni riguardanti proprio le partnership; infatti, ne sono state focalizzate almeno due grandi tipologie: quelle centrate sugli obiettivi progettuali e, quindi, meno interessate alla ricerca di metodologie e tecniche del lavorare insieme, e quelle più puntate sul valore della rete, ma forse meno efficaci nel rispondere a bisogni dei territori in cui hanno operato o operano.

In generale, poi, l'Italia ha avuto partnership numerose con una certa difficoltà a muoversi, vista la farraginosità di raggruppamenti, molto spesso, poco omogenei nelle modalità operative e nei linguaggi.

Tra i diversi programmi comunitari a cui l'Italia ha aderito con specifici progetti, appare opportuno citare i casi relativi al *Programma Agis*, al *Programma Argo* ed al *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 della durata massima di due anni; 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.

Dei fondi previsti dal Programma Agis, poi, ne hanno beneficiato operatori del settore giustizia (giudici, pubblici ministeri, avvocati, ufficiali di polizia impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, ufficiali giudiziari) organizzazioni impegnate nella lotta alla criminalità (a carattere governativo e non), associazioni che rappresentano le vittime di violenze, inclusi enti statali responsabili per l'immigrazione e servizi sociali.

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%).

Allo stesso modo, dei 30.315.007 euro di finanziamento richiesto ne sono stati assegnati poco meno della metà (13.843.255, pari al 45,7% del totale), così ripartiti; il 48%, pari a 6.640.892 euro, per interventi di prevenzione e lotta a gruppi criminali e a forme specifiche di delittuosità, il 26,4% (3.660.528 euro) per progetti di cooperazione tra le Autorità Giudiziarie, il 15,7%, pari a 2.170.496 euro, per *Law enforcement authorities* e, infine, quote inferiori sono state assegnate per interventi nel campo dell'assistenza alle vittime di reato e la raccolta di dati statistici (rispettivamente il 9,3% e lo 0,6%).

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.

In media, ognuno dei 9 progetti finanziati ha ricevuto circa 345.000 euro, quota che si colloca di molto al di sotto rispetto a quella assegnata a progetti francesi (in media 1.911.000 euro a progetto), tedeschi (1.092.000 euro a progetto) e spagnoli (circa 687.000 euro a progetto).

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.

Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti, l'Italia, con 1.301.476 euro, pari a circa il 12% del totale dei fondi stanziati, si colloca al secondo posto in Europa subito dopo la Germania (1.588.218 euro, pari al 14,5% del totale); tuttavia, analizzando la quota media di risorse assegnate a ciascun progetto, emerge che ognuno dei 10 progetti italiani approvati ha ricevuto circa 111.000 euro, quota di molto inferiore a quella assegnata ai progetti danesi (quasi 153.000 euro a progetto) e tedeschi (poco meno di 150.000 euro a progetto).

## 5. LE IMPRESE ITALIANE

### 5.1. Una politica industriale per l'impresa che cambia

Il rapido cambiamento di scenario a cui si è assistito ultimamente in Italia spinge a due considerazioni essenziali:

- il sistema produttivo, e in particolare quello dei comparti manifatturieri, risulta, ancora più che nel passato, polarizzato tra un nucleo assai ridotto di aziende di piccole e medie dimensioni con una capacità evidente di governare le forze competitive e, dall'altro lato, un vasto insieme di aziende, per lo più di micro e piccole dimensioni, meno reattive rispetto all'innovazione, con limitati o inesistenti mezzi (sia finanziari che in termini di risorse umane) per rinnovare la struttura produttiva e organizzativa e per investire in nuova tecnologia;
- il mercato impone attualmente, specie per i comparti maturi come quelli in cui è specializzata l'industria italiana e che rappresenta per il nostro Paese un vantaggio comparato, una *forma aperta e molteplice di innovazione*, la quale non può sostanzarsi unicamente nell'incorporazione di nuova tecnologia o nel miglioramento dei prodotti e dei processi. L'analisi della prassi oggi mette in evidenza che l'impresa industriale di piccole e medie dimensioni caratterizzata da una buona spinta alla crescita è quella che agisce contemporaneamente sul rinnovamento, come indicato in precedenza, delle strategie distributive, dell'internazionalizzazione e che lavora per una forte caratterizzazione del prodotto attraverso marchi o servizi pre e post vendita.

L'esistenza di un tessuto produttivo caratterizzato da una minoranza di imprese con forte capacità di crescita e una maggioranza più debole o capace di aggregarsi, attraverso i sistemi di subfornitura, alle aziende leader, così come l'ampliarsi delle leve strategiche da azionare per attivare processi di innovazione pongono delle sfide nuove anche ai *policy makers* sia a livello nazionale che nell'ambito dell'Unione Europea. L'incentivazione alla crescita ed il sostegno ai settori produttivi ed al tessuto imprenditoriale, infatti, deve essere realizzato attraverso strumenti che agiscano sulle vere

*leve dello sviluppo che non sono solo quelle della ricerca applicata e della tecnologia, ma che comprendono percorsi più complessi afferenti la logistica, i sistemi di comunicazione e trasmissione dei dati (sistemi ICT), le politiche commerciali, le politiche di marchio, la costruzione informale di reti tra imprese.*

*Industria 2015*, il piano varato dal Governo italiano a metà 2006 per il ridisegno della politica industriale in Italia, rappresenta senza dubbio un punto di partenza rilevante per agire in modo efficace su un sistema di impresa profondamente mutato negli ultimi anni. Il documento programmatico agisce su alcune linee essenziali così riassumibili:

- sostegno finanziario a progetti di innovazione e ricerca applicata riguardanti pochi settori produttivi e ambiti di applicazione di tecnologie considerati strategici (energia, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il Made in Italy, tecnologie innovative per i beni culturali);
- attivazione di un fondo di garanzia per operazioni finanziarie con capitale di rischio (come il venture capital) altamente finalizzato a progetti di lancio di nuovi prodotti o processi produttivi;
- incentivi per le reti di collaborazione tra imprese.

Il processo attivato da *Industria 2015* ripropone tuttavia:

- incentivi per sostenere attività di ricerca applicata e sviluppo di prodotti o di processi, tralasciando ulteriori fattori, leve o funzioni che rendono un'impresa competitiva (finanza specialistica, accompagnamento dell'impresa alla fase di lancio dei nuovi prodotti sul mercato, rafforzamento dei sistemi logistici e di distribuzione), forse rinviando ad ulteriori sostegni previsti anche dalla legislazione in tal senso;
- un criterio scarsamente selettivo degli ambiti di finanziamento pubblico. Il finanziamento alla ricerca ed allo sviluppo valgono infatti anche per i settori attinenti alla mobilità sostenibile e ai beni culturali, solo per via indiretta collegati con il sostegno ai comparti propriamente industriali;
- procedure piuttosto complesse per addivenire all'attivazione dei singoli progetti di sperimentazione;

- una relativa debolezza nel sostenere i sistemi di collaborazione tra imprese.

Dato questo scenario a livello nazionale, per alcuni versi le politiche di sostegno all'impresa a livello comunitario appaiono già da tempo tarate su un modello di incentivazione capace di agire non solo sullo sviluppo di nuova tecnologia, sebbene gli interventi in tale materia siano preponderanti. A ben guardare, sembrerebbe che l'Unione Europea abbia da tempo adottato lo spirito di *Industria 2015*, portandosi anzi più avanti, proponendo un'ampia gamma di interventi a sostegno di aziende, soprattutto di tipo industriale.

Detto in altri termini, la *politica industriale europea* sembra già *tarata*, più di quanto non accada nel nostro Paese, *su un modello di azienda multiforme*, che necessita di adeguati processi di accompagnamento all'estero, di interventi mirati sul capitale di rischio, di sostegno alle politiche commerciali. Programmi quali Asia Invest (attivo per il periodo 2003-2007), JEV per la costituzione di consorzi, *partnership* e *joint venture* tra imprese appartenenti all'Unione Europea e il *Competitiveness and Innovation Framework Programme* – CIP sono altamente focalizzati su una sorta di crescita qualitativa del tessuto imprenditoriale, stimolando l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi, l'internazionalizzazione, lo *scouting* di nuove aree di mercato, il rafforzamento delle tecniche commerciali, la *partnership* e le reti collaborative tra imprese.

D'altro canto, il Sesto Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico ed il Settimo Programma Quadro, da poco avviato, contengono una serie di azioni specifiche dedicate al rafforzamento delle piccole e medie imprese. Sebbene i finanziamenti anche in questo caso riguardino essenzialmente la sperimentazione e lo sviluppo di tecnologie applicate ai processi produttivi, i Programmi quadro non tralasciano di incentivare la sostenibilità e commercializzazione del progetto sul mercato. In particolare, gli assi di intervento definiti come “Azioni specifiche per le PMI” del Sesto e del Settimo Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico adottano un principio rivelatosi vincente per molte delle imprese manifatturiere italiane (anche di limitate dimensioni) oggi in crescita, ovvero la sperimentazione di innovazioni di processo o di prodotto:

- significative (ovvero di tipo radicale, non fatte di piccoli aggiustamenti apportati al prodotto o al processo produttivo);



- e finalizzate al mercato, ovvero fortemente orientate a cercare di migliorare le *performance* dell'azienda sul mercato, fondate quindi sull'idea di migliorare un determinato prodotto per rispondere meglio alle esigenze della clientela. Raramente si procede al finanziamento di un progetto di ricerca fine a se stesso, che non nasca da una effettiva esigenza pratica di una azienda che si confronta con il mercato.

## 5.2. La partecipazione italiana

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 Sesto Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico realizzato tra il 2002 e il 2006.

Ma vale prima la pena di richiamare alcuni dati su due programmi di rilievo quali e-TEN finalizzato alla diffusione di servizi legati alle tecnologie dell'informazione e Asia-Invest per la penetrazione delle imprese europee nei mercati asiatici.

I dati disponibili al riguardo rivelano un tasso di partecipazione apprezzabile.

Nell'ambito del Programma e-Ten l'Italia è presente in 98 progetti su un totale di 424, con un tasso di partecipazione del 23%, tra i più alti fra i Paesi partner, ma particolarmente confortante è la partecipazione alle misure del programma espressamente dedicate alle PMI (SMEs): su un totale di 44 progetti afferenti a tale linea, ben 22 vedono la partecipazione di un partner italiano.

Anche i dati di Asia Invest 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 e portati a rendicontazione (mancano i progetti in fase di chiusura o rendicontazione) 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.

Come affermato in precedenza, è con i principali dati a consuntivo riguardanti il Sesto Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico che è possibile individuare in modo più sistematico i punti di forza e gli elementi di debolezza della partecipazione delle imprese italiane alle politiche comunitarie.

Il numero elevato di richieste di finanziamento con almeno un partecipante italiano testimonia di un diffuso interesse nel nostro Paese ad interventi di ampia e complessa portata come i Programmi Quadro per l'attività di ricerca connessa alle tecnologie<sup>2</sup>. Il grado di attenzione sia delle strutture pubbliche e private che fanno ricerca sia, soprattutto, dei principali beneficiari di questa, ovvero le imprese, è confortante, quasi il sintomo di un fabbisogno di innovazione che non deve essere disperso. Nel periodo di vigenza del sesto Programma Quadro (2002-2006) *i progetti presentati (per la richiesta di finanziamento) con almeno un partecipante italiano sono stati ben 12.060, ma solo 2.314 sono stati ammessi a finanziamento*. Il contenuto tasso di successo dei progetti italiani (cioè quelli ammessi a finanziamento rispetto al totale di quelli presentati) è da attribuirsi in primo luogo ad una sostanziale debolezza nella progettazione e definizione dei contenuti dell'intervento che si intende porre in essere. Soprattutto quello che colpisce

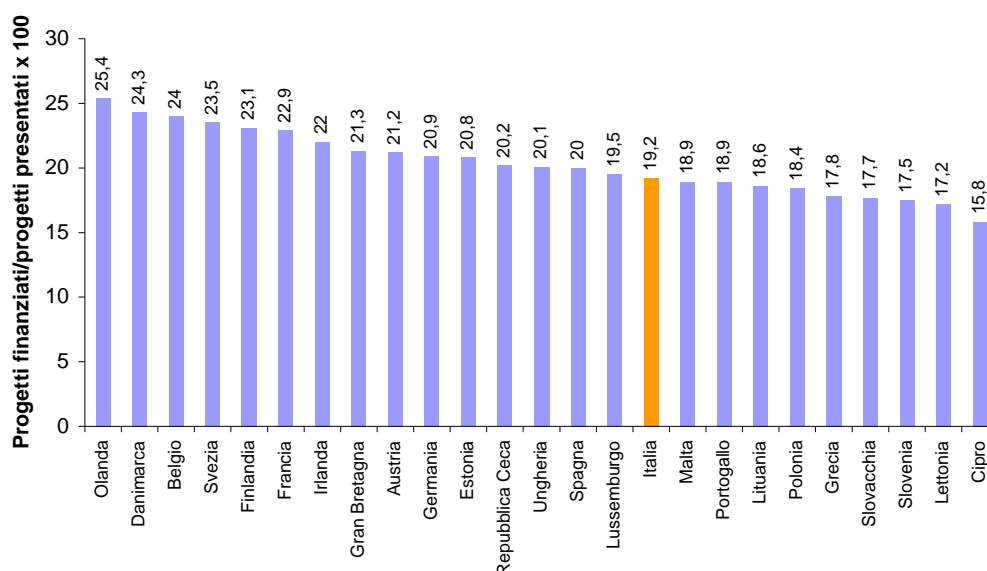
---

<sup>2</sup> E' quanto emerge nel dettagliato Report del MUR "VI Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo dell'Unione Europea. Dati sulla partecipazione italiana", gennaio 2007

è che la *qualità complessiva dei progetti a partecipazione italiana* è stata inferiore a quella di Paesi con una struttura produttiva simile alla nostra, come la Germania, la Francia e il Regno Unito.

Il tasso di successo della partecipazione italiana al Programma Quadro nel complesso è stato del 19%, ponendoci al sedicesimo posto su 25 totali e ad una consistente distanza da Paesi quali l'Olanda (prima per capacità di partecipazione vincente), la Danimarca, il Belgio, la Svezia, la Finlandia, la Francia, la Gran Bretagna, l'Austria, la Germania e la Spagna (graf. 2).

**Graf. 2 - Tasso di successo dei progetti complessivamente ammessi a finanziamento nell'ambito del 6° Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo**



Fonte: elaborazione Censis su dati Mur

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 si abbassa ulteriormente: 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 (ed è difficile pensare che tali Paesi abbiano goduto di "corsie preferenziali" perché svantaggiati).

D'altra parte *se l'analisi si sposta dalla numerosità dei progetti presentati ad un indicatore più significativo, quale il valore dei progetti stessi, la situazione non muta*. 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, mentre la Germania pur ponendosi al di sopra dell'Italia ha registrato un tasso di successo piuttosto contenuto rispetto alla massa critica di rilievo rappresentata dal proprio apparato industriale.

La maggiore capacità di alcuni partner europei di utilizzare - specie per ciò che concerne le misure a favore delle PMI - le risorse finanziarie disponibili (è il caso della Gran Bretagna, dell'Irlanda, dell'Olanda, del Belgio, dell'Austria, dell'area scandinava e della Finlandia ed anche della Spagna) sembra dipendere in larga misura:

- dall'assetto organizzativo del *pool* di soggetti che richiedono il finanziamento, con un *ruolo determinante di strutture industriali di medio-grandi dimensioni* ed un *ruolo fortemente proattivo delle strutture associative (Associazioni di categoria e strutture derivate)* che accompagnano le imprese nei progetti di ricerca;
- dalla qualità complessiva dei contenuti dei progetti e dal carattere innovativo della *business idea* che sottostà alle attività di sperimentazione, di ricerca e di analisi che vengono finanziate nel Programma Quadro.

Non si spiegherebbe, altrimenti, il *gap* che sussiste tra il limitato tasso di successo registrato dal nostro Paese e l'alta presenza di partecipanti italiani sul totale. Se si tiene conto infatti di tale aspetto, l'Italia figura ai primi posti, come indicato in precedenza, con 4 soggetti ogni 1.000 che hanno preso parte ai bandi del Sesto Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo, insieme ad un Paese come la Germania che tende a registrare

dinamiche simili alle nostre. Paesi rivelatisi più performanti presentano invece un numero di partecipanti ogni 1.000 molto più contenuto, il che indica, probabilmente, uno *sforzo più concentrato su meno progetti*, rispetto a quelli presentati dall'Italia e dalla stessa Germania, ma *più mirati sulle linee di indirizzo comunitario* e con soggetti in grado di esercitare un ruolo di *driver* più pregnante di ciò che avviene per la partecipazione italiana.

L'intensità della partecipazione delle piccole e medie imprese e delle grandi imprese italiane al Sesto Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico è peraltro più elevata della media registrata nell'Unione Europea.

Nei progetti che hanno riguardato l'Italia, quasi il 18% dei partecipanti era costituito da piccole e medie imprese a fronte di una media comunitaria del 14%, così come il 17% era costituito dai grandi imprese a fronte del 14% rilevato nella media dei 25 Paesi complessivamente partecipanti. Dunque non è possibile neanche parlare per il nostro Paese di un disinteresse del sistema imprenditoriale a partecipare a programmi complessi o di un peso preponderante delle strutture universitarie e di centri di ricerca a sfavore di chi come le aziende deve concretamente sperimentare la ricerca.

Se si guarda il fenomeno dal punto di vista della capacità di "assorbimento" dei finanziamenti conseguenti la partecipazione al sesto Programma Quadro, la situazione non cambia di molto. Le imprese hanno ottenuto il 34% dei finanziamenti ottenuti dal nostro Paese, di più di ciò che è accaduto nella media dell'UE a 25, ma l'Università e i centri di ricerca sono stati destinatari del 57,8% dei finanziamenti, leggermente al di sotto della media comunitaria.

I dati di confronto tra la partecipazione italiana e la media europea forse non sono sufficienti a far capire se esistono delle buone prassi e delle criticità. Più efficace è fare un confronto con i principali Paesi europei industrializzati, con una struttura produttiva più simile alla nostra quali la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, il Belgio, l'Olanda. Ciò che sembra emergere guardando i principali programmi attraverso cui si è articolato il Sesto Programma Quadro (ovvero *Scienza della vita, Tecnologie per la Società dell'Informazione, Nanotecnologie e Nanoscienze, Aeronautica e Spazio, Sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, Energia, Trasporti*), è che nei Paesi sopra indicati, ovvero quelli più simili all'Italia:

- generalmente le strutture universitarie e i centri di ricerca hanno avuto una capacità di assorbimento di risorse finanziarie maggiore delle imprese, rispetto a ciò che è accaduto in Italia;
- quando la partecipazione di Università e centri di ricerca è più intensa, in Italia è più consistente, invece, la capacità di assorbimento di risorse finanziarie da parte delle imprese, e viceversa.

In Italia sembra emergere, in sostanza, una relativa minore vivacità (se messa a confronto con ciò che è accaduto con altri Paesi molto performanti) delle strutture pubbliche ad “accompagnare” le imprese a partecipare a gare in ambito comunitario.

Tutto lascia pensare che:

- la qualità dei progetti in cui era presente almeno un partecipante italiano fossero di qualità più bassa rispetto alla media generale, come indicato dal confronto tra i tassi di successo fra i diversi Paesi;
- il ruolo guida di strutture quali le Università o i centri di ricerca, che di solito partecipano alla stesura e promozione di un progetto e che coagulano gli interessi delle imprese a svolgere le attività di test e sperimentazione delle tecnologie, sia ancora poco pregnante;
- il ruolo guida di grandi gruppi industriali nella proposta, definizione dei percorsi di sperimentazione e nella partecipazione ai progetti inseriti nei PIC debba essere potenziato.

## 6. LA COOPERAZIONE E GLI AIUTI ALLO SVILUPPO

### 6.1. Attori e processi della cooperazione

Gli strumenti finanziari per la cooperazione internazionale europea in vigore nel periodo di riferimento del presente rapporto (2000-2006) sono suddivisi in *fondi geografici* quali *MEDA*, *TACIS*, *CARDS*, *ALA* e *FES* e in programmi tematici. Non vengono qui presi in considerazione gli strumenti di pre-adesione (PHARE, ISPA, SAPARD), gestiti dalla DG Allargamento, che rispondono a politiche specifiche che esulano dall'ambito della cooperazione con i paesi terzi propriamente detta.

I fondi geografici riguardano le seguenti aree:

- Africa, Carabi e Pacifico (FES);
- Asia e America Latina (ALA);
- Europa dell'Est e Asia Centrale (TACIS);
- Sud Est Europa (CARDS);
- Mediterraneo del Sud, Vicino e Medio Oriente (MEDA).

Tra i principali programmi tematici vi sono invece:

- Cofinanziamento delle ONG;
- Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR);
- aiuto umanitario
- Rapid Reaction Mechanism
- Migrazioni (programma Aeneas);
- Programma europeo per la Sicurezza alimentare;

- Ambiente e foreste;
- Programma “Lotta contro le mine antiuomo”;
- Uguaglianza di genere;
- Salute;
- Droghe;
- ACP-EU *Water facility*;
- ACP-EU *Energy facility*;
- ACP-EU *microfinance*.

La Commissione ha avviato una riforma della gestione degli aiuti esterni introducendo un nuovo sistema di programmazione e promuovendo la *deconcentrazione*, ovvero il decentramento della gestione degli aiuti dal centro (uffici centrali della CE) alla periferia (Delegazioni CE nei Paesi). Si è inoltre avviato un processo volto alla semplificazione del regolamento finanziario e al potenziamento della dotazione in termini di risorse umane.

La riforma dell'assistenza esterna, varata dalla Commissione nel 2000, ha permesso di migliorare l'assistenza comunitaria e la qualità dell'aiuto fornito. Altri miglioramenti continueranno ad essere apportati, ad esempio, nei sistemi di informazione e nel processo di devoluzione alle delegazioni.

Il contributo offerto dall'ampia gamma di operatori della società civile alla politica della Comunità è già stato riconosciuto nel nuovo partenariato con i paesi ACP. Anche nel quadro delle relazioni dell'Unione con gli altri paesi in via di sviluppo viene incoraggiata l'attuazione di un approccio che favorisca una maggiore partecipazione delle organizzazioni non governative, degli operatori economici e sociali e del settore privato. E' in corso da parte della Commissione il tentativo di potenziare il partenariato con la società civile in Europa e nei paesi in via di sviluppo e di appoggiare lo sviluppo delle capacità degli operatori non statali nei paesi partner, per facilitare la loro partecipazione al dialogo sulle strategie e all'attuazione dei programmi di cooperazione.



La Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea ("Il consenso europeo") offre una visione comune che guida l'azione dell'UE, sia a livello di Stati membri che di Comunità, nella cooperazione allo sviluppo. In essa viene definito per la prima volta in cinquant'anni di cooperazione il quadro dei principi comuni entro cui l'Unione e i suoi venticinque Stati membri realizzeranno le rispettive politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità. Poiché l'obiettivo primario è l'eliminazione globale della povertà nell'ambito dello sviluppo sostenibile, l'UE si adopera per realizzare gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG), che mirano al dimezzamento del tasso globale di povertà entro il 2015.

L'UE si è impegnata ad aumentare il bilancio per gli aiuti e a portarli allo 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2015, fissando un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% entro il 2010; la metà dell'aumento dell'aiuto sarà attribuita all'Africa. L'UE continuerà a dare priorità al sostegno ai paesi meno avanzati e a quelli a reddito basso e medio. Le risorse saranno stanziare secondo criteri obiettivi e trasparenti, basati sulle necessità e sulle prestazioni dei paesi beneficiari. Tutta la programmazione nazionale e regionale della Comunità seguirà il principio della concentrazione, ossia la selezione di un numero limitato di settori di azione evitando la dispersione degli sforzi in settori troppo diversi.

La qualità degli aiuti sarà prioritaria per l'UE, che provvederà a controllare l'osservanza del suo impegno a garantire l'efficacia degli aiuti, in particolare definendo obiettivi concreti per il 2010. I principi fondamentali in questo contesto sono la titolarità nazionale, il coordinamento e l'armonizzazione dei donatori (già a partire dal livello locale), l'allineamento ai sistemi dei paesi destinatari e l'orientamento ai risultati. Saranno sviluppati meccanismi di aiuto di natura meno aleatoria e più prevedibili che consentiranno ai paesi partner di definire una programmazione efficace.

Per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, gli strumenti geografici sono stati ridotti a tre, oltre al 10° FES che entrerà in vigore dal 2008:

- ENPI (Strumento europeo di vicinato e partenariato) per i paesi del Mediterraneo e dell'Europa orientale;

- IPA (Strumento di assistenza preadesione) per i paesi in adesione e preadesione
- DCI (Strumento per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica) per il resto dei paesi terzi.

L'aspetto caratterizzante la nuova programmazione che vale la pena di sottolineare in questa sede è la *centralità* attribuita ai *paesi beneficiari*: la gestione di un cospicuo numero di programmi (a titolo di esempio tutti quelli MEDA) passa attraverso le Autorità di Gestione dei Paesi Terzi che beneficiano delle attività di cooperazione, metodologia che prima era adottata quasi solo nei Paesi ACP

## 6.2. Capacità partenariale e cooperazione decentrata

Rispetto all'oggetto dell'analisi sono stati selezionati alcuni programmi i cui dati sono stati acquisiti tramite il sito della Commissione Europea. Si tratta di dati parziali, oltre che disomogenei che, nella maggior parte dei casi, non consentono di valutare l'andamento della "performance italiana" nell'arco di tempo preso in considerazione (2000 – 2006), poiché si riferiscono a programmi pluriennali.

Il quadro che ne emerge non è sempre favorevole. L'Italia è uno dei primi contribuenti dell'Unione Europea, ma non è uno dei primi beneficiari dei fondi che questa mette a disposizione. 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 spesso piuttosto bassi:

- nell'ambito dei programmi dedicati al cofinanziamento delle ONG il rapporto fra candidature avanzate e progetti condotti al finanziamento è spesso piuttosto basso. 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.

**Tab. 5 - Prospetto riassuntivo della partecipazione italiana ad alcuni dei programmi geografici e tematici di cooperazione dell'Unione Europea nel periodo 2000-2006 (v.a. e val. %)**

	N° progetti			Finanziamenti		
	Totale Ue	n. progetti italiani (v.a.)	% sul totale	Totale Ue	Italia (v.a.)	% sul totale
EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights)	1.501	40	2,7	n. d.	n. d.	n. d.
MEDA (Partenariato Euro-Mediterraneo)	71	21	29,6	n. d.	n. d.	n. d.
CDC (Actions of strengthening the civil society of the south)	16	2	12,5	12.938.163	1.887.319	14,6
ED (Actions to raise european public awareness od development issues)	44	9	20,5	20.688.467	4.808.964	23,2
PVD (Actions of development in favour of developing countries)	175	19	10,9	112.977.254	10.493.041	9,3
ASIA (Asia Pro-Eco 2003-2006, Asia Invest 2003-2005, Asia Link 2002-2005)	1003	93	9,3	n. d.	n. d.	n. d.
<b>Totale</b>	<b>2.810</b>	<b>184</b>	<b>6,5</b>			

Fonte: elaborazione Censis su dati della Commissione Europea

E in particolare:

- sul programma MEDA la quota sfiora il 30% dei progetti;
- altrettanto importante risulta la partecipazione italiana sulle azioni ED (Action to raise European public awareness at devolpment 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, 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.

Se questi restano i protagonisti di un buon numero di progetti, è anche vero che nuovi soggetti si affacciano e prendono piede, oramai da parecchi anni, nel panorama della cooperazione, fra cui figurano grandi società di consulenza specializzate nell'assistenza tecnica, Università ed enti di ricerca, organismi di rappresentanza, camere di commercio, enti di formazione.

Un'attenzione particolare poi va prestata alla *cooperazione decentrata tra sistemi locali*: a detta degli stessi organi di rappresentanza di Enti Locali e regionali, proprio l'Unione Europea ha saputo stimolare la partecipazione di questi soggetti; è l'Europa infatti, nella loro opinione, ad aver dato importanza cruciale al coinvolgimento dei 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. In questo non sono motivate soltanto dalla necessità di cogliere opportunità di finanziamento, come accade per molte società private, né per ragioni di tipo ideologico o umanitario. Ciò che spinge le Regioni ad attivare o a partecipare ad iniziative di cooperazione internazionale è spesso la volontà di stabilire relazioni dirette e proficue con soggetti esteri che hanno un ruolo fondamentale negli interessi delle Regioni. Proprio attraverso la cooperazione internazionale infatti si cerca di tessere legami, scambi, reciproca conoscenza e riconoscimento; presupposti di estrema importanza per dialogare su questioni cruciali per entrambi i poli della cooperazione. Non mancano naturalmente motivazioni più pratiche, che vanno dalle sollecitazioni ricevute da parte delle società private alla ricerca di partner istituzionali alla volontà di allargare la propria base di consenso al mondo delle ONG, del volontariato e del no profit, senza contare che la partecipazione a programmi comunitari rappresenta un fiore all'occhiello.

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. Si stima che nelle oltre cento Province siano dedicati a queste attività.

E in effetti le *aree* di maggiore interesse da parte di Regioni ed Enti Locali risultano essere senza dubbio quelle transfrontaliere: Balcani occidentali, Mediterraneo, in particolare la costa Sud del Mediterraneo e il Maghreb, e Medio Oriente. Per le Regioni però anche l'America Latina riveste un certo interesse, soprattutto il corno Sud e l'Argentina in particolare, in ragione della significativa presenza delle comunità di italiani all'estero e di emigrati che hanno mantenuto un rapporto con il proprio paese di origine.

La forte attenzione al Mediterraneo tuttavia non è dovuta solo alla prossimità geografica, ma anche alla massiccia presenza di immigrati. Per le stesse ragioni c'è un grande interesse per i Paesi dell'Est solo di recente entrati a far parte dell'Unione, in particolare Romania e Bulgaria. Con questi paesi, inoltre, sono stati allacciati importanti rapporti politici, soprattutto in ragione della presenza di imprese italiane.

Per le imprese grande importanza, oltre ai Balcani e all'Europa dell'Est, riveste anche l'Asia, mentre a prestare maggiore attenzione per l'Africa subsahariana sono soprattutto le ONG, sebbene non manchino progetti di cooperazione attivati in questa regione da Enti Locali o regionali. Il sistema delle Università e dei centri di ricerca, così come il mondo del no profit, non mostrano spiccate preferenze per questa o quell'area geografica, ma dai dati raccolti risulta una forte presenza dell'Università in Paesi asiatici quali Cina, India, Indonesia, Vietnam e Malesia.

I *temi* che vedono più spesso coinvolti soggetti italiani variano molto, anche a seconda della tipologia degli enti attuatori.

Così per le *Regioni* i temi di maggiore interesse sono il sostegno dei processi di internazionalizzazione delle aziende; il recepimento e la gestione dei flussi migratori; l'appoggio delle comunità di italiani all'estero; le attività di cooperazione con i paesi in via di sviluppo propriamente detta.

Le *Province*, dal canto loro, sono particolarmente interessate a cooperare sui temi di loro competenza: formazione professionale, ambiente, lavoro, politiche giovanili, cultura. Cresce però l'interesse per temi come energia e ambiente.

Volendo poi considerare le *Università* dalle informazioni a disposizione si evince un'attenzione ai temi dello sviluppo sostenibile, dell'energia, dell'alta formazione, della gestione dei rifiuti e dell'ambiente, con tutte le tecnologie correlate a questi temi. Le università italiane sono presenti inoltre in ambito elettronico, nella fisica e matematica applicata.

Nel panorama dei *tenders*, infine, l'Italia viene descritta come presente e forte sostanzialmente negli ambiti della salute, dell'energia, dell'ambiente e del rafforzamento istituzionale e amministrativo, mentre molto poco in quelli delle infrastrutture e dell'agricoltura.

Interessante è infine la geografia italiana della cooperazione: l'analisi delle informazioni disponibili evidenzia una chiara differenza di partecipazione fra il Centro Nord e il Centro Sud dell'Italia. La maggioranza delle ONG e degli enti senza scopo di lucro si colloca a Nord di Roma. Per quanto attiene alle realtà imprenditoriali che investono in Asia o in America Latina, queste hanno sede in netta maggioranza nel Centro Nord, con prevalenza di organizzazioni della Lombardia, del Piemonte, del Veneto, dell'Emilia Romagna e della Toscana. Il Centro Sud partecipa in misura molto minore, rappresentando in alcuni programmi solo il 25% delle partecipazioni italiane. Va tuttavia riconosciuto che le Università del Centro Sud riescono a partecipare in misura simile alle loro omologhe del Centro Nord, sebbene non sviluppino un uguale numero di progetti e il volume economico sia nettamente inferiore.

## **7. PRESENZA E RAPPRESENTANZA A BRUXELLES: LIMITI, VINCOLI, OPPORTUNITÀ**

Il processo decisionale europeo è per sua stessa natura e volontà inclusivo, reticolare e multilivello. Tuttavia, per rendere efficaci gli interventi su di esso è necessario che le rappresentanze, o *lobbying* che dir si voglia, posseggano *tempestività* e *credibilità* presso le istituzioni europee. Rispetto a tutte e due queste “variabili”, come si legge anche nel Libro Verde iniziativa sulla trasparenza presentato nel 2006 dalla Commissione in materia di lobbying sono necessari: un buon sistema d’informazione sui processi in corso, una presenza continua, un linguaggio adatto, un’ottima conoscenza dei meccanismi decisionali e interventi compatti e non isolati, oltre ch  chiaramente una definizione puntuale degli interessi che si vanno a presentare, meglio ancora se condivisi con una rete di soggetti.

Al contrario, secondo il rapporto 2006 del CIPI sulle lobby d’Italia a Bruxelles, l’Italia, adotta un modello di lobbying basato spesso sulla reazione all’emergenza, sulle conoscenze personali (perlopi  italo-italiane) e sulla proliferazione caotica di interessi.

Perch  gli effetti della programmazione europea siano tali da spingere significativamente il Paese verso l’innovazione   necessario dunque migliorare i meccanismi di ri-aggregazione degli interessi plurali e non sbilanciare la presenza solo sulla fase “discendente” del processo decisionale, ossia quella ad esempio dei programmi cofinanziati, ma esserci nella fase “ascendente” del policy-making. Potenziando la presenza delle “intelligenze” e delle “volont ” italiane a monte del processo di programmazione si aumenta la possibilit  di risposta dei progetti finanziati ai bisogni reali del territorio.

Il tessuto di connessione tra gli Stati europei e le relazioni con l’Unione hanno subito modifiche profonde negli ultimi anni. Alla diplomazia tradizionale si   affiancata in molti casi soppiantandola, un’intricata rete di contatti tra le istituzioni disaggregate degli Stati. Imprese, gruppi d’interesse, regolatori, agenti economici, rappresentanti di organizzazioni del sociale o della cultura, interagiscono con le loro controparti estere e con le istituzioni europee in modo autonomo dagli Stati.



Non si tratta della fine della sovranità nazionale, evidentemente, ma di un'evoluzione, complessa e policefala, dei meccanismi di potere, di rappresentanza e di aggregazione degli interessi che si riflette sui processi decisionali e operativi europei rendendoli multilivello, aperti e inclusivi.

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, diviene perciò fondamentale per ottimizzare le opportunità europee e amplificarne gli effetti.

Tanto più che dai dati dell'*European Affairs* risulta che le attività di lobbying a Bruxelles raccolgono circa 150.000 persone.

I motivi dei presidi internazionali sono diversi:

- è necessario essere a Bruxelles perché è lì che si decide circa l'80% dei contenuti delle leggi nazionali e locali, incluse le leggi finanziarie, con un evidente impatto sul PIL dei Paesi membri e sullo sviluppo sociale ed economico;
- a Bruxelles si negoziano gli stanziamenti del *budget* delle istituzioni comunitarie per l'attuazione dei programmi e progetti europei;
- è ancora nella capitale belga che si decidono priorità dei programmi, obiettivi, tempi di uscita delle call e strategie di finanziamento.

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.

Il problema però, a detta del rapporto Cipi sulle lobby italiane a Bruxelles e di molti illustri osservatori degli affari europei intervistati per questa analisi, è che questa imponente massa di italiani impegnati a rappresentare l'Italia nelle sue diverse categorie professionali non è gestita da una regia o da un coordinamento efficace, e tanto meno è coesa. Un enorme sforzo umano (ed economico) che molto spesso impallidisce di fronte a presenze molto più modeste, ma più efficienti ed efficaci.

Alla base di una tale frammentazione di “voci” in Europa si ritrovano sicuramente i riflessi delle dinamiche politico-amministrative tutte interne al Paese: dal faticoso processo di decentramento alla discontinuità politica, fino agli strumenti di concertazione e pianificazione territoriale. A queste si aggiungono, poi, alcuni fattori legati all’assetto della squadra italiana presente a Bruxelles e ai collegamenti con le strutture in Patria.

Degni di interesse sono, ad esempio, i dati sull’evoluzione del numero di italiani che esercitano la loro attività professionale presso le istituzioni europee. Dal raffronto tra i dati 2002 e 2006 sulla ripartizione dei funzionari per nazionalità e grado riportati nella tabella seguente (tab. 6) è, infatti, 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.

**Tab. 6 - Ripartizione del numero di funzionari per nazionalità e per grado 2002 e 2006**

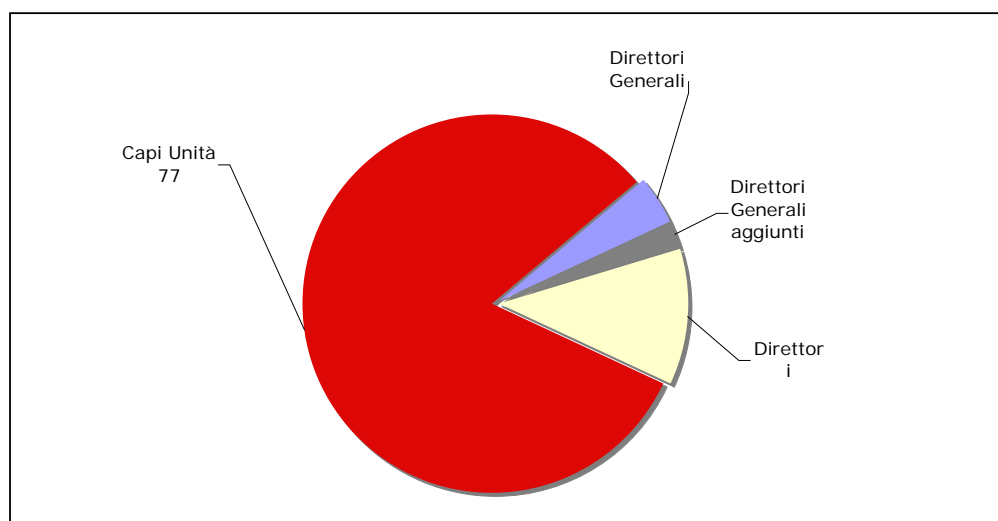
	Grado A		Grado B		Grado C		Totale	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Belgio	835	1.167	1.284	1.389	2.728	2.226	4.847	4.967
Germania	920	1.287	334	336	671	410	1.925	2.038
Spagna	744	1.007	378	399	578	345	1.700	1.782
Francia	1.143	1.383	438	470	730	589	2.311	2.481
Regno Unito	792	917	246	240	500	289	1.538	1.453
Italia	957	1.168	557	551	1.291	735	2.805	2.604
Totale EU25	7.541	10.942	4.312	4.611	8.854	6.320	20.707	22.389

Fonte: CCIP 2005, dati elaborati dal Cipi e Commissione Europea 2006

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 (graf. 3). 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.

Tornando allo specifico ambito della Società dell'Informazione e analizzando la presenza di posizioni di management nelle DG direttamente coinvolte nell'applicazione delle politiche e nella gestione dei programmi la situazione appare confortante: la DG Ricerca è infatti quella con una maggior presenza di italiani (2 direttori e 7 capi unità) mentre la DG Società dell'Informazione e media è diretta da un italiano coadiuvato da 4 capi unità italiani (graf. 4).

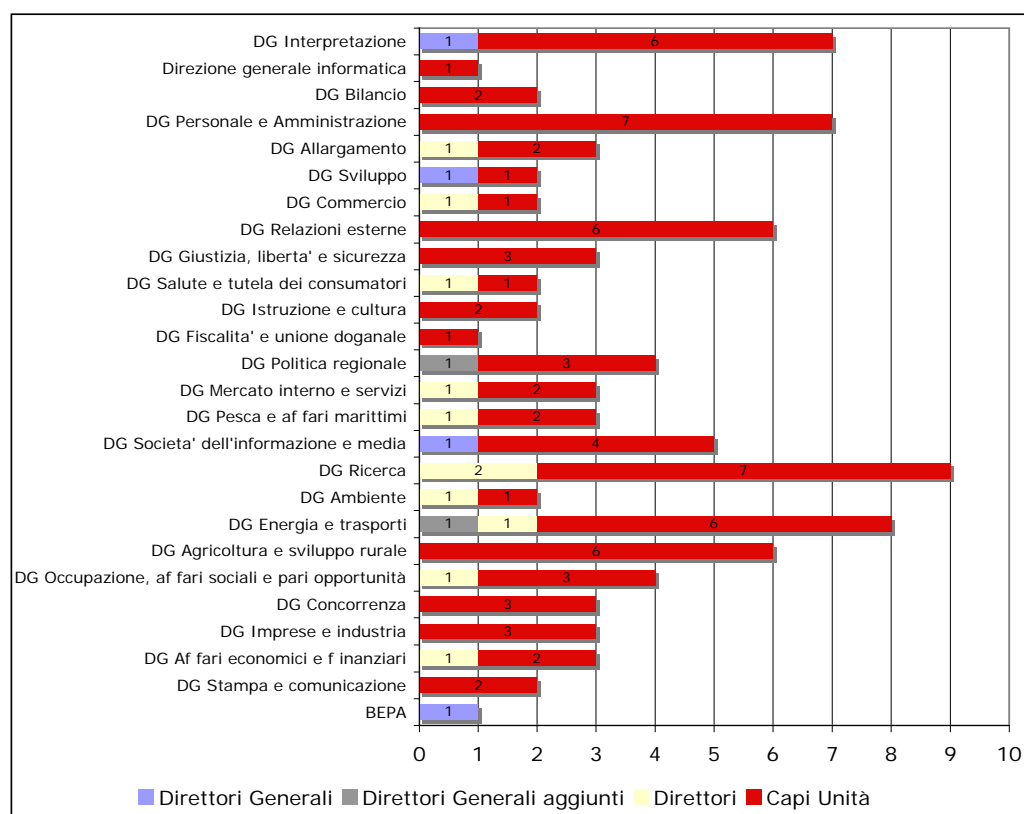
**Graf. 3 - Distribuzione funzionale del management italiano presso la Commissione europea**



Fonte: Commissione europea febbraio 2006

Ai più di 2600 funzionari italiani presso le istituzioni comunitarie, si aggiungono 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.

**Graf. 4 - Distribuzione funzionale del management italiano presso la Commissione europea**



Fonte: Commissione europea febbraio 2006

Che potere hanno le strutture che sono presenti a Bruxelles? Qual è la natura del coordinamento orizzontale e verticale tra gli enti locali, le Regioni e lo Stato, e tra questi e le categorie economiche e sociali?

Un primo elemento importante per rispondere a questi interrogativi lo si può ricavare dal raffronto tra presenza a Bruxelles e rateo di successo delle singole organizzazioni. Partendo, ad esempio, dai dati del VI programma di ricerca e analizzando la partecipazione per regione balza agli occhi come circa il 70% del totale dei vincitori sia concentrato - per il tema *Information Society* - in sole quattro regioni: Lombardia, Lazio, Piemonte, Toscana.

Diverse, è chiaro, sono le variabili che influiscono su questi risultati: dai dati demografici e economici alle specializzazioni settoriali di tali regioni, dal sistema di *governance* fino alle densità imprenditoriali.

Alle quali vanno a sommarsi però, inevitabilmente, le strategie di presenza delle rappresentanze regionali a Bruxelles.

Analizzando, infatti, i dati sulle scelte organizzative delle Rappresentanze delle quattro regioni che hanno dimostrato una capacità maggiore di attrazione di finanziamenti sugli assi più strettamente legati alla Società dell'Informazione del sesto programma quadro, emergono non pochi elementi distintivi.

Seppure con scelte organizzative e reti diverse queste quattro regioni fanno innanzitutto parte del gruppo dei pionieri a Bruxelles. Tutte e quattro, con diversi approcci e mission, sono presenti nella capitale belga dagli inizi degli anni '90 e questo spiega, almeno in parte, la solidità di alcuni rapporti chiave all'interno sia delle istituzioni che delle reti d'interesse europee.

L'ufficio della rappresentanza toscana, ad esempio, è l'unico diretto da un dirigente superiore già dipendente dell'amministrazione della Regione che conta più di quindici anni di esperienza a Bruxelles anche in seno alle istituzioni comunitarie. Questa caratteristica rafforza notevolmente l'azione dell'ufficio di rappresentanza a livello orizzontale con le altre strutture dell'amministrazione regionale e ha permesso alla Regione di costruire una propria rete di contatti piuttosto capillari e non necessariamente italiani all'interno delle istituzioni comunitarie.

**Tav. 2 – Le rappresentanze regionali a Bruxelles, organizzazione delle sedi e anno di costituzione**

<b>Regione</b>	<b>n. e tipo di personale</b>	<b>Anno di costituzione</b>	<b>Organizzazione</b>
Abruzzo	3 (1 dirigente responsabile e 2 funz. reg.li)	1999	La responsabile è una consulente esterna (Mondimpresa), ex direttrice dell'ufficio a Bruxelles della Regione Liguria
Calabria	5 (4 dipendenti del BIC Calabria e 1 funz. reg.le)	1999	Il responsabile è un dipendente del BIC
Campania	4 (1 dirigente responsabile, 2 funzionari reg.li e 1 segretaria)	2002	Il responsabile è un dirigente regionale che da ormai cinque anni ricopre incarichi a livello europeo (Commissione e Italtap)
Emilia Romagna	6 (1 dirigente responsabile, 2 funzinarie regionali, 3 elementi di supporto forniti da una società di consulenza) + stagisti a rotazione	1994	La responsabile è esterna all'amministrazione regionale, ma si occupa dell'ufficio fin dall'inizio dell'esperienza. Dal 1994 al 1997 è stata infatti direttrice dell'Aster.
Friuli	3 (1 funzionario coordinatore e 2 "consiglieri" – qualifica inferiore a funzionario – regionali)	2001	Il responsabile è l'ex capo di gabinetto della giunta regionale.
Lazio	7 (1 dirigente responsabile, 1 dirigente, 4 funzionari e 1 segretaria)	1996	Il responsabile è un dirigente regionale (area Relazioni con l'Unione europea), mentre la dirigente del servizio è esterna.
Liguria	3 (due senior e un intermedio) + stagisti a rotazione	1997	Il responsabile è un consulente esterno, con precedenti esperienze a Bruxelles
Lombardia	11 (1 dirigente responsabile, 3 dirigenti esterni, 7 funzionari di cui solo uno di estrazione regionale)	1996	Il responsabile è un consulente esterno che può vantare 15 anni di esperienza di lavoro a Bruxelles, come responsabile delle politiche comunitarie per grosse aziende.
Marche	3 (1 dirigente responsabile, 1 funzionario regionale e 1 segretaria)	1999	Il responsabile è un dirigente regionale che ha sempre ricoperto incarichi inerenti alle politiche comunitarie.
Molise	1 funzionario regionale	2001	Era dipendente della Direzione generale della programmazione
Piemonte	2 (1 dirigente responsabile regionale pendolare e 1 collaboratrice esterna) + 1 consulente del presidente.	1996	A breve dovrebbero però essere distaccati un paio di funzionari regionali. La responsabile è la dirigente del Settore Supporto al Coordinamento delle politiche comunitarie per l'accesso ai fondi strutturali, nell'ambito della Direzione della Presidenza
Puglia	2 (1 dirigente responsabile e 1 funzionaria regionale)	2000	Il responsabile è un consulente esterno, che è stato direttore generale della direzione informazione e relazioni pubbliche del PE.
Sardegna	4 (1 dirigente responsabile, 2 funzionari regionali e 1 dattilografa)	1996	Il responsabile è un dirigente regionale (Servizio Politiche dello Sviluppo, Rapporti con lo Stato e le Regioni, Rapporti con l'Unione europea e Rapporti Internazionali)
Sicilia	4 (1 dirigente responsabile, 1 funzionario regionale, 2 esperti esterni)	1998	Il responsabile è un dirigente regionale che ricopre numerosi incarichi a livello europeo (CRPM, altre associazioni) e attualmente collabora al progetto PORE del Ministero per gli affari regionali.
Toscana	5 (3 alti dirigenti regionali + 2 segretarie) + stagisti a rotazione	1995	Il responsabile è un dirigente regionale che da molti anni ricopre incarichi a livello europeo. Anche gli altri due dirigenti, comunque, condividono la responsabilità della sede e possono vantare numerose esperienze in ambito comunitario
Prov. Bolzano e Trento	4 (1 dirigente per la prov. Di Bolzano, 1 per quella di Trento più 2 segretarie)	1995	I responsabili sono dirigenti provinciali.
Umbria	2 (1 dirigente responsabile e 1 funzionaria regionale)	1999	Il responsabile è un dirigente regionale, che si occupava del coordinamento degli uffici di Presidenza della Giunta
Valle d'Aosta	3 (2 funzionari per la Regione, 1 per la Finaosta) + 1 stagista	1998	Il responsabile (ma anche l'altro personale) è un consulente esterno.
Veneto	11 (1 dirigente responsabile, 3 funzionari e 7 collaboratori tra junior e senior)	1996	Il responsabile è un dirigente regionale (direzione regionale per le relazioni internazionali)

Fonte: Cipi, 2006

La Lombardia ha invece negli ultimi anni scelto una strada differente, con il progetto “Casa della Lombardia”, si è infatti previsto che negli uffici della delegazione lombarda a Bruxelles fosse dedicata una serie di spazi per la presenza del partenariato regionale. Dietro a questa scelta c'è la sfida di costruire una rappresentanza del “sistema Regione” ampia ed efficiente che comprenda al suo interno i diversi attori socioeconomici del territorio. Approccio simile anche per la Regione Liguria, i cui uffici a Bruxelles rappresentano in modo integrato la realtà regionale (con particolare enfasi sugli interessi del Porto e dell'Università di Genova), e le Regioni Emilia Romagna e Piemonte. Per la regione Lazio la situazione è diversa e risente dell' “effetto capitale”, ossia risulta almeno in parte avvantaggiata dalla presenza di Roma capitale nazionale sede non solo della pubblica amministrazione centrale ma anche di molti soggetti forti dell'economia, della ricerca e del terzo settore.

Così come si rivela una certa corrispondenza tra le strategie regionali di presenza a Bruxelles e la loro capacità di attrarre finanziamenti, altresì non è un caso se tra i soggetti che all'interno del programma quadro sono stati i migliori si ritrovano molte (delle poche) organizzazioni che hanno una presenza stabile e strutturata a Bruxelles.

Primo fra tutti il CNR che si è aggiudicato, tenendo conto solo di tre delle priorità del VIPQ, ben 18 progetti. Il Consiglio Nazionale di Ricerca è insieme alla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), l'unico avamposto belga del settore della ricerca italiana dal 1993. A cui vanno però aggiunti qualche Università italiana (San Raffaele, Mario Negri) che ha delle antenne proprie a Bruxelles, e quelle ospitate o “raccordate” dalle rappresentanze locali o della rete camerale tra le quali l'Università di Genova e il Politecnico di Milano.

Il CNR è seguito poi dal CRF, il Centro Ricerche della Fiat che, come si vede nella tavola 2, è uno dei pochi gruppi industriali presenti insieme a Telecom Italia, Engineering Ingegneria Informatica, STMicroelectronics. Queste tre, insieme a Txt e-solution vengono individuati nei primi posti dell'elenco dei coordinatori italiani di eccellenza nell'ambito della seconda priorità del PQ “Tecnologie per la Società dell'Informazione”.

**Tav. 3 - Soggetti che hanno un ufficio di rappresentanza a Bruxelles e coordinatori italiani d'eccellenza nel VI Programma Quadro (priorità 2 Tecnologie per la Società dell'Informazione, 3 Nanotecnologie e nanoscienze, 4 Aeronautica e spazio)**

<b>I gruppi industriali</b>	<b>Confindustria e Federazioni industriali confederate</b>	<b>Associazioni di settore</b>	<b>Università e Centri Ricerca</b>	<b>Coordinatori italiani d'eccellenza VIPQ (numero di proposte negoziate)</b>
Alitalia	Confindustria	Anacam	CNR	CNR (18)
Autostrade	Afi	Assonime	CRUI.	C.R.F.( 8)
Edizioni Holding	Ance	Assozucchero	San Raffaele	Engineering Ing. Inf. (7)
Enea	Anie	Cia	Mario Negri	Politecnico Milano (7)
Enel	Assica	Cna	qualche altra ha creato delle	Telecom Italia (6)
Eni	Assolatte	Coldiretti	convenzioni con gli uffici	INSTM (5)
Ferrero	Aiop	Confagricoltura	delle Regioni o delle	INFM (5)
Ferrovie	Federacciai	Confartigianato	Unioncamere (è il caso ad	TXT e-Solutions (5)
Fiat	Federalimentare	Confcommercio	esempio del Politecnico di	STMicroelectronics (4)
Fininvest	Federchimica	Conf Coop	Milano	Scuola Superiore Sant'Anna (4)
Finmeccanica	Federcomin	Italiane		Politecnico Torino (3)
Mediaset	Federlegno-Arredo	Confesercenti		CINECA (3)
Pirelli	Unacoma	Fit		Univ. degli Studi di Genova (3)
Telecom Italia		Handicrafts		Istituto Trentino di Cultura (3)
Engineering				NEXT Ingegneria dei Sistemi (3)
Ingegneria				D'Appolonia S.p.A. (3)
Informatica S.p.a				Centro Ric. Plast-Optica(2)
STMicroelectronics				Telespazio S.p.A. (2)
				Alenia Aeronautica S.p.A e Alenia Spazio 2)

Fonte: elaborazione Censis su dati European Affairs, Cipi e MUR, 2007



È inoltre importante rilevare che per molte delle altre eccellenze riportate nell'ultima colonna della tavola il collegamento con Bruxelles non è da ricercarsi nella presenza di una rappresentanza della struttura.

È il caso di alcuni degli istituti di ricerca segnalati tra i collaboratori di eccellenza fortemente legati tra loro da collaudate collaborazioni settoriali, si pensi ad esempio al rapporto tra CNR, CINECA (3), INSTM (5) nell'ambito della Scienza e Tecnologia dei Materiali; in altri casi come per l'INFM, accorpato al CNR nel 2003, si tratta di legami formali.

Dal confronto dei dati sulla partecipazione con quelli sulla presenza stabile a Bruxelles la correlazione tra l'una e l'altra si fa evidente: tanto più debole e caotica è la presenza italiana al processo programmatico, tanto più forte è la capacità di attrazione di finanziamenti di soggetti capaci da un lato di essere presenti nei momenti di consultazione delle istituzioni europee e, dall'altro, di strutturare reti solide sia sul piano nazionale e internazionale che settoriale.

I dati fin qui esposti e quelli riportati nell'appendice che segue, confermano le considerazioni avanzate in apertura: ad una forte spinta propositiva e un'elevata attenzione per la dimensione europea non sempre corrispondono risultati capaci di ricadute strutturali. I molti sforzi e gli importanti successi, si concretizzano e divengono sostenibili nel tempo là dove la filiera dell'innovazione è più strutturata e meglio integra i soggetti nazionali con le dinamiche europee.

Se l'obiettivo è quello di innalzare la qualità della partecipazione e massimizzarne l'impatto, allora occorre studiare ed approntare strumenti capaci di portare in Europa anche quei soggetti (le piccole e medie imprese, le università, i centri ricerca di piccole e medie dimensioni) che non hanno i numeri per rendersi autonomamente visibili a Bruxelles.

**Allegato 1**  
**CONSIDERAZIONI DI SINTESI**  
**DEI CINQUE GRUPPI DI LAVORO**

Di seguito vengono riportate le conclusioni che sono state raccolte all'interno di ognuno dei cinque seminari che si sono svolti sui temi trattati nel rapporto.

- Il tema della Società dell'informazione ha posto all'attenzione della discussione tre elementi che, in maniera trasversale (come del resto lo è il tema dell'innovazione) possono essere presi come punto di partenza per una strategia di rilancio comune a tutti e cinque gli ambiti di approfondimento proposti in questo lavoro e cioè:
  - \* importanza del ruolo del coordinamento a livello nazionale, l'assenza del quale indebolisce la presenza italiana nella “fase ascendente” e nella progettazione dei programmi, i quali di conseguenza difficilmente riescono ad riflettere le esigenze e le peculiarità del sistema economico e produttivo italiano;
  - \* importanza del ruolo dei *big player* nell'innescare di “effetti trascinalamento” per altre imprese e per avviare sistemi di filiera in grado di proporre iniziative coerenti e complessive rispetto ai grandi temi che caratterizzano lo sviluppo della società dell'informazione in Italia;
  - \* necessità di ripensare l'intero impegno, anche in termini di risorse umane, che le varie rappresentanze istituzionali centrali e locali oggi dedicano all'Unione europea. L'innalzamento dell'efficienza e dell'efficacia diventa un elemento essenziale per razionalizzare anche i costi che tali rappresentanze sopportano.
- Per quanto riguarda l'incontro su Energia e ambiente, dal bilancio sulla partecipazione italiana ai programmi comunitari che finanziano iniziative sui temi oggetto dell'analisi emerge che i programmi a valenza ambientale, in cui *il territorio assume la massima centralità* e i soggetti territoriali riescono a cogliere le opportunità in essere, determinano un *riallineamento della presenza italiana*, che al contrario risulta piuttosto *debole nelle filiere di ricerca e trasferimento tecnologico ad alta specializzazione*, nonché nel coordinamento di progetti localizzati in Paesi esteri strategici e articolati su “reti lunghe”, dove è solida la leadership di Germania, Francia, Regno Unito e Olanda. A questo proposito è stato chiaramente sottolineato che:

- \* occorre stabilire in maniera inequivocabile uno stretto rapporto fra strategia nazionale sull'intreccio energia-ambiente e focalizzare l'attenzione su ambiti precisi di intervento, evitando la dispersione di risorse e facendo in modo di superare la fase di sperimentazione dei processi di innovazione. In entrambi è necessario assumere l'approccio che l'Unione europea sta perseguendo per arrivare a strumenti e meccanismi di costruzione di una politica energetica condivisa a livello comunitario;
  - \* la debolezza dell'offerta italiana può essere ridimensionata attraverso l'individuazione di un centro di coordinamento autorevole e un coinvolgimento più efficace dei campioni nazionali dell'energia. L'obiettivo è quello di costruire filiere produttive fortemente aderenti alle esigenze del mercato e della domanda; su questo aspetto può essere utile la costruzione di una mappa delle potenziali filiere che possono essere attivate nel settore;
  - \* funzione di coordinamento e costruzione di filiere con forte radicamento sul territorio sono anche le soluzioni per affrontare la nuova programmazione dei finanziamenti comunitari: i campioni nazionali del settore e le strutture della ricerca pubblica impegnate nel settore possono svolgere un ruolo di trascinamento e di qualificazione dell'accesso ai finanziamenti.
- Nel caso del seminario dedicato agli Strumenti per la riduzione delle disparità l'accesso ai programmi comunitari rappresenta un'opportunità importante per ampliare le reti del sociale, per metterle in relazione con quelle delle imprese, e dei soggetti della ricerca e dell'innovazione tecnologica, ma finora per molti soggetti del sociale tale accesso viene percepito come “una realtà opaca, difficile da penetrare senza un robusto supporto istituzionale, nazionale o regionale”.

In nessun altro ambito come in quello delle politiche sociali si avverte la mancanza di una capacità di governo delle risorse potenziali e disponibili, in cui l'intreccio fra assenza di coordinamento, eccessiva frammentazione, scarsità di risorse produce inevitabilmente una grave inefficacia della spesa. In sintesi il seminario ha permesso di rilevare che:

- \* esiste un problema di accesso ai finanziamenti, da parte degli operatori e delle organizzazioni che agiscono nel sociale, condizionato

dalla presenza di un eccessivo tecnicismo nelle modalità di partecipazione; questo fattore non si presenta soltanto al momento della gara o della richiesta di finanziamento, ma anche nella gestione dei finanziamenti, dove spesso sfocia sia in una burocratizzazione delle organizzazioni chiamate a gestire gli interventi, sia in una progressiva concentrazione degli impegni sul “processo” anziché sul “prodotto”;

- \* esiste un problema di distanza fra la realtà effettiva degli interventi sul sociale realizzati attraverso i finanziamenti comunitari e la percezione che di questi ha l'opinione pubblica; ciò riguarda, da un lato, la scarsa capacità di questi interventi di produrre ricadute rilevanti sul contesto in cui agiscono, dall'altro lato, la difficoltà di perseguire obiettivi quantificabili e misurabili in termini di impatto sulla vita dei cittadini;
  - \* esiste un problema di addizionalità rispetto all'ordinarietà degli interventi in campo sociale; non si può sostituire il progetto al programma: il primo ha una portata definita e deve essere concluso entro una scadenza, il secondo ha una logica di più lungo periodo e, di conseguenza, una potenzialità di impatto molto più diluita nel tempo;
  - \* esiste un problema di coordinamento degli interventi fra il livello europeo, quello nazionale e quello locale, a cui si aggiunge molto spesso una distanza culturale fra il “tecnico” chiamato a gestire gli interventi di politica sociale e il “politico” molto più interessato al consenso. Anche in questo caso si ripropone il rischio della frammentazione se non si riesce a mettere in atto un'efficace politica di programmazione.
- Il seminario sulle imprese è parso più orientato ad approfondire il delicato aspetto dell'efficacia del modello di politica industriale, finora adottato rispetto alle caratteristiche del nostro sistema produttivo e a promuovere in ogni caso l'approccio all'impresa adottato dall'Unione europea. In sostanza si è potuto ragionare su:
- \* l'esistenza di un tessuto produttivo caratterizzato da una minoranza di imprese con forte capacità di crescita e una maggioranza più debole o capace di aggregarsi, attraverso i sistemi di subfornitura, alle aziende leader, così come l'ampliarsi delle leve strategiche da azionare per attivare processi di innovazione pongono delle sfide nuove anche ai *policy makers* sia a livello nazionale che nell'ambito dell'Unione

Europea. L'incentivazione alla crescita ed il sostegno ai settori produttivi ed al tessuto imprenditoriale deve essere realizzato attraverso strumenti che agiscano sulle vere *leve dello sviluppo che non sono solo quelle della ricerca applicata e della tecnologia, ma che comprendono percorsi più complessi* afferenti la logistica, i sistemi di comunicazione e trasmissione dei dati (sistemi ICT), le politiche commerciali, le politiche di marchio, la costruzione informale di reti tra imprese.

- \* La *politica industriale europea è tarata su un modello di azienda multiforme*, che necessita di adeguati processi di accompagnamento all'estero, di interventi mirati sul capitale di rischio, di sostegno alle politiche commerciali. Molti programmi europei sono altamente focalizzati su una sorta di crescita qualitativa del tessuto imprenditoriale, stimolando l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi, l'internazionalizzazione, lo *scouting* di nuove aree di mercato, il rafforzamento delle tecniche commerciali, la partnership e le reti collaborative tra imprese.
- \* Un ruolo importante in questo contesto lo stanno svolgendo le Piattaforme Tecnologiche e le Joint Technologies Initiatives. Queste organizzazioni di ricerca possono rappresentare il vero strumento per il passaggio dal progetto al sistema, e cioè possono contribuire al consolidamento delle attività imprenditoriali fortemente basata sulla collaborazione fra imprese di diversi paesi, sulla possibilità di mobilitare finanziamenti pubblici e privati, sulla concentrazione degli impegni di ricerca e sviluppo.
- Rispetto alla cooperazione allo sviluppo è stata sottolineata, in primo luogo, l'assenza in Italia di un'Agenzia nazionale, soggetto questo presente in altri paesi e in grado di svolgere una funzione di coordinamento fra la domanda (i paesi destinatari) e l'offerta (i soggetti nazionali che attuano iniziative di cooperazione). Anche il recente disegno di legge in esame al Senato prefigura un soggetto non completamente adeguato alle esigenze effettive del settore. Sono stati inoltre evidenziati i seguenti punti:
  - \* La progressiva trasformazione che ha subito la cooperazione allo sviluppo negli ultimi anni: è infatti diventata molto rilevante la "cooperazione decentrata" svolta da altri enti ai diversi livelli, soprattutto da parte delle Regioni. Fra l'altro la cooperazione

decentrata ha un impatto non indifferente sulle ambasciate italiane che per ovvie ragioni non presentano competenze finalizzate alla gestione delle iniziative di cooperazione;

- \* la necessità di analizzare in maniera non settoriale queste attività, soprattutto in relazione ai nuovi paesi protagonisti del commercio mondiale come l'India, la Cina, il Brasile, verso i quali le azioni di cooperazione tendono a spostarsi sul versante economico, della ricerca, della collaborazione imprenditoriale, azioni queste che indirettamente producono una ricaduta di sviluppo anche sociale con un'efficacia anche maggiore rispetto al tradizionale modo di fare cooperazione allo sviluppo;
- \* l'esistenza di un "modello di cooperazione italiano". Questo modello è riconosciuto dai paesi destinatari come un approccio condiviso, attento alle esigenze del territorio in cui si interviene – soprattutto per ciò che riguarda l'America Latina – basato su iniziative guidate dalla piccole e medie imprese, che adotta meccanismi partecipati e senza investire esclusivamente gli alti livelli istituzionali. In particolare viene affermata l'importanza dell'Italia nella cooperazione interistituzionale, un segmento della cooperazione che ha avuto negli ultimi anni un ruolo crescente nei processi di scambio fra paesi e nell'apertura internazionale dei paesi destinatari;
- \* l'assenza di un coordinamento nella cooperazione e la frammentazione delle attività e dei soggetti hanno un effetto diretto sulla produzione di dati e sulla certezza e fondatezza delle fonti da cui attingere le informazioni. Dall'altro lato la modificazione del concetto di cooperazione internazionale esige un adeguamento nella sistematizzazione delle fonti, dei dati da raccogliere e delle modalità di elaborazione da effettuare. Un aspetto come la proliferazione della cooperazione decentrata, ad esempio, necessiterebbe un censimento o quantomeno una rilevazione periodica.

Coordinamento, effetto trascinarsi, 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.