

Le tappe dell'erogazione dei Fondi Comunitari

In questa breve trattazione, emergeranno i punti fondamentali che indicano come vengono erogati i fondi comunitari. Il percorso risulta essere estremamente interessante poiché soprattutto indica le tipologie di interazione tra tutti gli attori della vita economico-politica "europea".

1. Il bilancio dei fondi strutturali e le regole fondamentali per il loro impiego vengono decisi dal Consiglio Europeo, ossia da tutti gli Stati membri dell'Unione, in base a una proposta della Commissione concertata con il Parlamento europeo. I fondi strutturali sono ripartiti per paese e per obiettivo prioritario. Le zone che possono beneficiarne vengono stabilite, d'intesa con i vari paesi, dalla Commissione che propone orientamenti tematici comuni.
2. A seguito di tali decisioni, ogni Stato o Regione elabora e sintetizza in un piano le proprie proposte a favore di zone in difficoltà o di ceti deboli, tenendo conto degli orientamenti tematici della Commissione. All'elaborazione di questo piano partecipano le parti economiche e sociali, nonché altri enti riconosciuti.
3. Una volta definiti, i piani vengono presentati alla Commissione Europea.
4. Ogni Stato ne discute quindi i contenuti con questa ultima, definendo l'entità delle risorse nazionali e comunitarie da destinare alla loro realizzazione.
5. Quando le parti hanno raggiunto un accordo complessivo, la Commissione adotta i piani e i conseguenti programmi, versando agli Stati un anticipo per consentire l'avvio dei programmi.
6. I dettagli dei programmi (denominati «complementi di programmazione») sono decisi in modo autonomo dalle autorità nazionali o regionali. Questi documenti non vengono negoziati con la Commissione, che ne viene comunque informata. Essi consentono alle rispettive autorità di dare avvio ai progetti in base a modalità proprie (bandi di gara per la presentazione di progetti, la costruzione di infrastrutture ecc.). A questo punto inizia la fase operativa.
7. L'autorità preposta alla gestione di un programma seleziona i progetti più consoni in funzione delle finalità di questo ultimo e informa i candidati della propria scelta.
8. Le organizzazioni prescelte possono allora avviare il progetto, che deve essere obbligatoriamente ultimato entro il termine definito nel programma, poiché la cadenza degli aiuti europei è fissata sin dall'inizio.
9. Le autorità di gestione, assistite dal comitato di sorveglianza, nell'ambito del quale sono rappresentati i vari partner (operatori economici, sociali e ambientali), seguono regolarmente lo stato di avanzamento dei programmi. Le stesse autorità ne informano la Commissione Europea, fornendo la prova (attraverso la certificazione delle spese) che il denaro è stato utilizzato nel migliore dei modi. La Commissione verifica i sistemi di controllo messi in atto e versa man mano i contributi previsti. Essa analizza l'andamento degli indicatori di sorveglianza e gli studi di valutazione e promuove scambi tematici, comunicando inoltre alle autorità responsabili dei programmi le nuove priorità comunitarie che possono avere un'incidenza sullo sviluppo regionale. Gli aiuti strutturali non vengono assegnati a progetti scelti direttamente dalla Commissione Europea. Quest'ultima negozia con gli Stati membri le grandi priorità dei programmi di sviluppo e adotta piani e programmi sulla base dei propri orientamenti tematici definiti per il periodo 2007- 2013. Tuttavia, la selezione dei progetti e la relativa gestione sono di competenza esclusiva delle autorità nazionali e regionali. Una volta selezionati, i progetti ricevono un finanziamento misto: nazionale e comunitario. I programmi, infatti, sono sovvenzionati in parte con fondi europei e in parte con fondi nazionali (pubblici o privati). Grazie a questo meccanismo di co-finanziamento, il denaro dell'Unione viene ad integrare le risorse dei singoli Stati in modo da superare, secondo le necessità, i limiti imposti dalle rispettive capacità finanziarie. Tuttavia, lo scopo dei fondi comunitari non è quello di permettere agli Stati membri di realizzare economie nei propri bilanci nazionali. I singoli

Stati continuano infatti ad essere i principali attori dello sviluppo delle proprie zone depresse. Finanziando programmi che rispecchiano le sfide europee e promuovono il trasferimento delle esperienze condotte in altri paesi e regioni, l'Unione aiuta gli Stati membri a fare meglio e di più di quanto non sarebbero in grado di realizzare da soli. In ciò consiste il valore aggiunto del suo intervento.

L'intervento dei fondi strutturali tende ad accrescere la competitività delle regioni fornendo un sostegno alle imprese affinché sviluppino le loro attività, creino occupazione e incrementino la produttività. A tal fine è indispensabile che tanto le imprese quanto le persone dispongano di infrastrutture di trasporto sicure, moderne e rapide, dotate di collegamenti efficienti e in grado di garantire un coordinamento armonico fra le varie modalità di trasporto merci e passeggeri.

Senza energia non c'è produzione. Tuttavia, un'eccessiva dipendenza da un'unica fonte energetica o da un singolo operatore riduce notevolmente i margini di manovra delle imprese. Pertanto, gli Stati e le regioni hanno tutto l'interesse a diversificare le fonti di approvvigionamento e a creare una vera e propria rete di distribuzione integrata. Inoltre è opportuno sostenere gli investimenti nelle tecnologie a basso consumo energetico e nelle fonti rinnovabili: energia eolica, idroelettrica, solare ecc.

Le tecnologie della società dell'informazione, basate su Internet, consentono alle regioni svantaggiate - e in particolare alle aree isolate o periferiche - di attrarre e mantenere in loco alcune attività economiche. Per ridurre la cosiddetta «frattura digitale», le regioni devono incentivare le imprese e gli enti locali a fare uso di queste tecnologie sfruttando tutti i canali esistenti: commercio elettronico, scambio dei dati, telelavoro, informazione ai cittadini. Se, da un lato, sono generalmente gli operatori delle telecomunicazioni a farsi carico degli investimenti necessari alla realizzazione delle reti, dall'altro, i fondi europei possono intervenire, ad esempio, per garantire il principio del servizio universale, assicurando l'accesso alle reti laddove la domanda non è sufficiente dal punto di vista della logica di mercato.

Un ruolo fondamentale spetta altresì al miglioramento dei processi di produzione, gestione e commercializzazione. In questo ambito è opportuno che regioni e imprese si aprano all'innovazione, predisponendo strategie regionali in tal senso. Ciò significa sostenere le attività di ricerca, il trasferimento di tecnologie e know-how, nonché la formazione continua. In quest'ottica occorre promuovere la collaborazione fra enti pubblici e privati quali università, centri di ricerca o agenzie di sviluppo, per far sì che la ricerca e l'innovazione generino risultati concreti in termini di sviluppo economico regionale.

La creazione e lo sviluppo delle imprese, e in particolar modo delle PMI, presuppongono l'accesso da parte degli imprenditori agli enti finanziatori. E' in tal senso che possono intervenire i fondi strutturali, purché i finanziamenti classici in conto capitale siano limitati a vantaggio di altre formule di ingegneria finanziaria. I servizi erogati, finanziati in particolare con capitali privati, devono rispecchiare i bisogni specifici delle PMI, consentire loro di raggiungere un alto livello di specializzazione e ottenere vantaggi commerciali. Turismo, cultura, patrimonio, ambiente e economia sociale sono settori promettenti, sia in termini di sviluppo regionale e locale sia sotto il profilo occupazionale.

La qualità dell'ambiente migliora l'immagine di una regione e ne aumenta la capacità di attrarre risorse economiche, ma rappresenta anche una risorsa vitale per far fronte ai rischi ambientali. I fondi strutturali finanziano la realizzazione di infrastrutture ambientali laddove queste sono carenti: impianti di depurazione delle acque e di trattamento dei rifiuti, reti di distribuzione idrica efficienti con conseguente riduzione delle perdite, impianti per il recupero e il riciclaggio dei rifiuti, azioni di bonifica delle discariche, utilizzo di tecnologie "pulite", creazione di posti di lavoro nei settori legati all'ambiente.

Altro settore di importanza vitale è legato alla necessità di garantire la complementarità e l'equilibrio fra zone urbane e rurali, tenendo conto delle problematiche specifiche di queste diverse realtà, è uno dei requisiti principali per la coesione del territorio europeo.

Le città hanno il vantaggio di essere centri di comunicazione e di scambi, di innovazione e cultura, ma consumano enormi quantità di energia e producono ingenti volumi di rifiuti e agenti inquinanti. Spesso sono penalizzate da problemi legati alla congestione del traffico stradale o a un'urbanizzazione disordinata. Molti quartieri svantaggiati e in stato di degrado presentano un'alta concentrazione di problemi sociali, che alimentano fenomeni di violenza urbana. Un'attenta gestione dell'energia e dei rifiuti, la valorizzazione dei trasporti pubblici e il potenziamento di sistemi di trasporto «pulito», una pianificazione urbana armonica, la valorizzazione del patrimonio architettonico, la riqualificazione economica e sociale dei quartieri in crisi o i servizi agli abitanti sono alcuni dei numerosi settori di intervento dei fondi strutturali per migliorare la qualità della vita e la salute pubblica nelle aree urbane, promuovendo al contempo il ruolo delle città come poli di crescita regionale equilibrata.

Numerose zone rurali figurano tra i territori più dinamici dell'Unione. Molte altre, tuttavia, soffrono a causa della scarsa densità demografica (in particolare le zone montane), della mancanza di servizi di base e di un mercato del lavoro insufficiente. Tali difficoltà sono dovute in larga misura al declino dell'agricoltura, che resta pur sempre l'attività più diffusa in queste zone, rappresentando spesso un settore economico fondamentale. Per far rivivere le campagne occorre aiutare gli agricoltori ad introdurre moderni criteri di gestione aziendale, migliorare i processi di lavorazione e commercializzazione dei prodotti e garantirne la qualità. La competitività delle zone rurali dipende inoltre dalla diversificazione delle attività che creano occupazione e consentono di frenare l'esodo rurale.

E' opportuno, infine, valorizzare la campagna in quanto ambiente propizio allo sviluppo del turismo e delle attività ricreative, sostenere la ristrutturazione dei villaggi, incentivare l'agricoltura e la silvicoltura evidenziando la loro importanza per la conservazione del paesaggio, nel rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali.

L'equilibrio fra città e campagna presuppone, ad esempio, che gli abitanti delle zone rurali abbiano facilmente accesso ai servizi specializzati dei centri urbani e, analogamente, che i cittadini possano accedere agevolmente alle risorse delle aree rurali. Le città di medie dimensioni possono svolgere un ruolo determinante nel rilanciare l'economia rurale, a condizione che si sviluppino in modo equilibrato per evitare il degrado degli spazi naturali circostanti. La pesca, dal canto suo, è un'attività che fa vivere numerose zone costiere, per quanto anch'essa sia confrontata a non poche difficoltà. La ristrutturazione di questo comparto è indispensabile per garantire l'equilibrio fra la tutela delle risorse ittiche e il loro sfruttamento. Il ricorso a tecniche più razionali e selettive, l'ammodernamento della flotta e dei porti, l'introduzione di impianti di acquicoltura e la promozione dei prodotti di qualità sono alcune delle misure che consentono di infondere nuove energie alle città e ai villaggi che dipendono dal settore della pesca.

Approfondimento

Il ruolo specifico dell'Obiettivo n. 1,2,3

- Obiettivo n. 1: Nelle regioni in ritardo di sviluppo la sfida consiste nel colmare i divari rispetto alle altre regioni dell'Unione. Si tratta innanzi tutto di porre rimedio alle gravi carenze infrastrutturali di base (trasporti, acquedotti, energia, trattamento dei rifiuti, telecomunicazioni, salute, istruzione). La maggior parte dei fondi disponibili è destinata alla costruzione di queste infrastrutture, senza peraltro trascurare i servizi che consentono di consolidare un tessuto produttivo spesso molto carente. La partecipazione comunitaria agli investimenti in campo educativo e sanitario è destinata esclusivamente a queste regioni.
- Obiettivo n. 2: Nelle regioni in fase di riconversione, il problema di fondo non è rappresentato dalla mancanza di infrastrutture, bensì dal declino delle attività economiche tradizionali. In questo caso occorre puntare sullo sviluppo di attività alternative. A tal fine, i fondi strutturali possono intervenire co-finanziando la realizzazione di nuove infrastrutture ad hoc, con l'obiettivo di migliorare la competitività e accrescere il livello occupazionale di queste regioni.
- Obiettivo n. 3: non ha una valenza territoriale ma tematica. Esso riguarda infatti persone che vivono in qualsiasi regione europea. Questo obiettivo costituisce il quadro di riferimento per tutte le misure previste a favore delle risorse umane e del lavoro all'interno dell'Unione e gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nei loro piani nazionali per l'occupazione. Queste misure sono incluse automaticamente nei programmi delle regioni ammissibili all'obiettivo n. 1, in modo da garantirne una migliore integrazione nelle azioni di sviluppo delle regioni stesse.

Per Concludere, uno sguardo al Futuro...Realizzazione di programmi e progetti nell'ambito della programmazione comunitaria e/o di organismi internazionali

Uno degli obiettivi che l'Unione Europea si è prefissata di raggiungere è la diffusione di una cultura e una mentalità "europea" fra le amministrazioni pubbliche, gli operatori economici e i cittadini in generale dei paesi membri. Per questa ragione, l'esame dei rapporti fra amministrazioni regionali e locali e istituzioni comunitarie si collega strettamente al ruolo avuto da queste ultime nel promuovere lo sviluppo di un sistema di relazioni internazionali fra le amministrazioni pubbliche dei diversi paesi. Fra gli strumenti adottati a tale scopo, i programmi comunitari occupano un posto di primo piano, giacché obbligano i soggetti che intendono parteciparvi a seguire regole e parametri che spingono ad operare in un'ottica europea.

La realizzazione di progetti nell'ambito di programmi comunitari è attuata, da parte delle regioni, per il perseguimento di obiettivi riferibili a:

- reperimento di finanziamenti altrimenti indisponibili;
- realizzazione di obiettivi propri dell'ente consonanti con gli obiettivi generali della programmazione comunitaria.

Nel primo caso l'obiettivo perseguito consiste nell'allargamento dei margini di manovra dell'ente. Nel secondo caso la ricerca degli elementi di consonanza tra i programmi comunitari e i propri obiettivi viene colta come opportunità strategica per l'ente stesso. La realizzazione di progetti europei per un verso rientra nella strategia finanziaria e le differenze emergono in relazione alla differente priorità data a questa possibile fonte di finanziamento. Si è riscontrato che tale finalità è per alcune realtà estremamente rilevante, per altre meno. Per altro verso, le differenze attengono ai settori coinvolti e al contenuto dei progetti selezionati, che dipendono dalla strategia più generale

dell'ente. Logicamente le due finalità si collocano in un rapporto subordinato, dove il reperimento di finanziamenti è strumentale alla realizzazione di obiettivi che, liberamente determinati dall'ente, trovano consonanza con gli obiettivi generali della programmazione comunitaria. Questo fatto è anche da riconnettersi alla crescente importanza della programmazione finanziaria e alla utilità delle risorse incrementali, anche se in valore assoluto solitamente esigue rispetto al complesso delle risorse disponibili, in periodi di forte contenimento della spesa pubblica.

...I canali d'accesso delle Regioni

I canali di accesso di cui le Regioni europee (e quelle italiane, in particolare) dispongono all'arena decisionale comunitaria sono molteplici. Essi variano principalmente in ragione della loro fonte di legittimazione. Vi sono canali stabiliti dalla legislazione comunitaria (per esempio, dai trattati) e che, quindi, accomunano tutti gli Stati membri e le loro istituzioni territoriali subnazionali; e vi sono canali promossi tramite l'adozione di atti normativi nazionali, e che, in quanto tali, caratterizzano i singoli Paesi membri. Questa distinzione è solamente utile dal punto di vista teorico, perché nella realtà anche i canali di accesso offerti dalla UE sono in un qualche modo soggetti alla volontà dello Stato nazionale: non solo al momento dell'approvazione dei trattati, naturalmente, ma anche al momento della loro integrazione nella legislazione nazionale, che, il più delle volte, richiede l'adozione di specifiche normative. E questo discende anche dal fatto che la normativa comunitaria deve a sua volta essere adattabile ai diversi ordinamenti territoriali degli Stati membri e, di conseguenza, deve essere flessibile. Questo fatto si traduce spesso in provvedimenti europei piuttosto generici, data anche la volontà e (in ogni caso) l'impossibilità delle istituzioni comunitarie di influire sulla concreta organizzazione territoriale dei Paesi membri. I canali regionali di accesso alle istituzioni comunitarie variano anche a seconda del rapporto che instaurano tra le Regioni di un singolo paese e le istituzioni europee. Essi, infatti, possono essere canali diretti, nel caso pongano le Regioni direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie, e indiretti, nel caso questo rapporto sia in qualche modo mediato dal Governo nazionale.

Tutto ciò si è tradotto in una considerevole varietà di "punti di accesso" alle istituzioni comunitarie a disposizione delle Regioni, cui, però, non corrisponde necessariamente una concreta influenza nel processo decisionale comunitario. Seppure questi canali istituzionali siano almeno tendenzialmente disponibili alle Regioni di tutti i Paesi europei, la situazione varia da Stato a Stato.

La cosa è del tutto evidente nel caso dell'accesso mediato legittimato dal Governo nazionale, che dipende solo ed esclusivamente dallo Stato, dove la situazione varia non solo dal punto di vista legale ma anche dal punto di vista della prassi (vi possono essere strumenti di concertazione tra Stato e Regioni). Ma essa è altrettanto riscontrabile anche negli altri casi: nel caso di accesso diretto con legittimazione europea, perché varia, per esempio, la composizione dei delegati al Comitato delle Regioni in funzione del sistema statale nazionale; nel caso di accesso diretto con legittimazione nazionale, perché può cambiare la veste giuridica degli uffici di collegamento o delle associazioni interregionali; e nel caso di accesso mediato con legittimazione europea, perché solamente negli Stati federali si incontrano uomini politici di livello regionale con carica equivalente a quella di un membro del Governo nazionale.

Per quanto concerne l'Italia abbiamo il Comitato delle Regioni e il Consiglio dell'Unione (ex Consiglio dei ministri), gli uffici regionali di rappresentanza e infine i rapporti consultativi tra le Regioni e il Governo nazionale.

Come si può vedere, i rapporti tra le istituzioni europee e quelle regionali sono molto cambiati negli ultimi anni. Da una parte, la UE è andata strutturandosi in uno "spazio europeo" in cui attori di livelli politici istituzionali concorrono alla formazione delle decisioni. Dall'altra, le Regioni hanno sperimentato e inaugurato sempre più spesso nuove possibilità di accesso all'arena decisionale comunitaria. Questo processo è avvenuto in tutti i Paesi europei, e, come si è visto, è avvenuto a partire dalla metà degli anni novanta anche in Italia. Ad oggi, i canali di accesso all'arena decisionale europea di cui dispongono le Regioni italiane sono molteplici e variegati. Vi sono canali

diretti, che pongono le Regioni in un rapporto non mediato con le istituzioni nazionali (in un qualche modo scavalcando lo Stato centrale), e vi sono canali indiretti, cioè mediati dallo Stato nazionale (e in un qualche modo da questo dipendenti). In ogni caso, quel che è chiaro è che anche in Italia il concetto di politica internazionale e quello di politica comunitaria sono andati via via sempre più scindendosi, così da permettere l'affermarsi delle Regioni come attori politici che godono di un certo grado di autonomia sulla scena europea.