



## Lombardia Europa 2020

Progettazione, modellizzazione e start-up di *Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV)* nei contesti lombardi: essere competitivi in Europa

# Enti locali lombardi in Europa

LA SFIDA DELLE POLITICHE  
E DEI FONDI EUROPEI





# **Enti locali lombardi in Europa**

**LA SFIDA DELLE POLITICHE  
E DEI FONDI EUROPEI**

*Si ringrazia per la preziosa collaborazione che ha reso possibile la realizzazione di questa pubblicazione:*

**Pier Attilio Superti,**

*Vicario del Segretario Generale di Regione Lombardia*

**Federica Marzuoli,**

*Dirigente della Struttura Coordinamento Programmazione Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione di Regione Lombardia*

**Rinaldo Mario Redaelli,**

*Segretario Generale di ANCI Lombardia*

**Giovanni Bocchieri,**

*Direttore Centrale Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia*

**Monica Muci,**

*Dirigente presso la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia*

**Dario Gino Rigamonti,**

*Direttore dell'Unione delle Province Lombarde (UPL)*

**Raffaele Gareri,**

*Dirigente dell'Area delle Risorse e dello Sviluppo dell'Area Vasta della Provincia di Brescia*

**Sabrina Medaglia,**

*Responsabile dell'Ufficio Europa della Provincia di Brescia*

**Davide Lopresti,**

*Referente Segreteria Tecnica e Amministrativa del Progetto Lombardia Europa 2020 presso ANCI Lombardia*



# Sommario

## **Prefazione** ..... **7**

Programmazione europea: fare rete per un obiettivo comune ..	7
Europa, sfida da vincere per la crescita del territorio .....	11
Province e comuni insieme per l'Europa .....	13
Anci Lombardia porta i Comuni a Bruxelles .....	15

## **Introduzione**..... **17**

Europa, sfida da vincere per la crescita del territorio .....	17
---	----



## **1. Ufficio Europa negli Enti locali lombardi** ..... **21** **Risultati della ricerca**..... **21**

Approccio metodologico dell'indagine .....	22
Dati quantitativi emersi .....	31
Indicazioni qualitative per una strategie europea degli Enti locali .....	66



## **2. Un nuovo approccio agli uffici Europa in Lombardia** ..... **87**

Le prospettive del sistema territoriale europeo lombardo ..	88
SEAV, verso una nuova generazione di politiche europee ..	91
SEAV, al fianco degli Uffici Europa esistenti.....	96
SEAV, un caso già avviato:	
l'esperienza della Provincia di Brescia .....	100
SEAV, per essere protagonisti in Europa .....	102

SEAV, per formare competenze europee sempre più 'europee' ....	103
SEAV, per sviluppare progettualità europee competitive ....	105



### **3. Il ruolo della Città Metropolitana di Milano nelle politiche europee .....111**

Introduzione: dalla legge Delrio allo statuto .....	112
La Città Metropolitana di milano nell'UE: obiettivi e priorità...	114
Dalla teoria alla pratica: progetti innovativi per lo sviluppo degli obbiettivi strategici .....	115
L'innovazione organizzativa: il tavolo di coordinamento intersettoriale sulle politiche europee .....	119



### **4. Appendice .....123**

Tipologia delle informazioni rilevate dal questionario .....	124
Schede Interviste .....	128
Questionari utilizzati: ripartizione .....	130

# Prefazione

## PROGRAMMAZIONE EUROPEA: FARE RETE PER UN OBIETTIVO COMUNE

---

di Attilio Fontana,  
*Presidente di Regione Lombardia*

Le autonomie territoriali e la programmazione europea costituiscono da sempre temi di rilievo e di attualità in Italia: le prime, attraversate da profondi processi di riforma istituzionale e, non ultima, di riorganizzazione degli Uffici e del personale, oltre che impegnate in prima fila con notevoli sforzi di razionalizzazione della spesa; la seconda, un tema di costante attualità giornalistica sulla capacità di spesa dei fondi europei da parte dell'Italia, ma anche una grande occasione per la PA di modernizzarsi e affacciarsi oltre il confine nazionale.

L'ossatura territoriale della PA italiana è costituita dagli Enti locali, il cui processo di cambiamento avviato e condotto negli ultimi anni ha portato a valorizzare il modello basato sulla forma aggregata, così da disegnare gli enti di area vasta come soggetti aggregatori e propulsori nei rispettivi territori. Questo è tanto più vero se si considera la dimensione media degli Enti interessati, specialmente i Comuni di piccola dimensione.

D'altra parte, invece, la sfida dei fondi europei non deve essere soltanto intesa come capacità di spesa da parte degli Enti, ma anche e soprattutto come strumento di reperimento di finanziamenti e di

attuazione di politiche di interesse territoriale, oltre che come occasione per un salto culturale del personale coinvolto.

Il progetto *Lombardia Europa 2020* è nato con l'obiettivo di dotare gli Enti locali lombardi delle giuste competenze per affrontare il tema della progettazione europea, in particolare quella dedicata ai fondi diretti, ossia amministrati non dalle Regioni o dallo Stato, bensì dalla Commissione europea. Programmi europei come *LIFE* sul tema dell'ambiente, *Erasmus+* sul tema dei giovani, lo sport e l'istruzione, oppure *Europa Creativa* in ambito culturale e creativo possono rappresentare un'ottima palestra per perseguire due obiettivi complementari:

- costruire partenariati in grado di promuovere interventi territoriali di respiro europeo e di sviluppo locale;
- reperire risorse aggiuntive, a fronte di una riduzione dei finanziamenti statali.

Per poter progettare meglio e con successo è però indispensabile affrontare lo scoglio della carenza di competenze specialistiche e dotare il personale dei Comuni e delle Province delle conoscenze e delle abilità necessarie. Per questo motivo, *Lombardia Europa 2020* intende offrire un percorso adeguato professionalizzante e altamente formativo. Sulla progettazione europea, se gli Enti lavorano insieme e in forma unitaria acquisiranno più forza.

Alla luce di quanto fin qui detto, è evidente che per Regione questo progetto assume una valenza strategica non solo in rapporto al ruolo che essa svolge nei confronti del territorio, ma anche perché esso può gettare delle solide basi per preparare la Lombardia al prossimo ciclo di programmazione europea 2021-2027.

Regione intende mettere a disposizione del mondo delle autonomie locali la propria esperienza e il proprio know-how, specie quella delle Direzioni Generali direttamente impegnate nella progettazione e attuazione dei progetti. Per questo, Regione ha voluto essere nel progetto e intende parteciparvi al fine di sostenere e coinvolgere il

mondo degli Enti locali in uno sforzo e in un bisogno ad oggi quanto mai urgenti: fare rete, non lavorare da soli, fare massa critica e mettere a fattore comune competenze, conoscenze e bisogni.

Per concludere, di seguito gli elementi che mi portano a dire che questo progetto è strategico per Regione Lombardia:

- perché affronta il tema del rafforzamento della capacità amministrativa degli Enti, che oggi assume una valenza cruciale nel funzionamento della PA;
- perché intende «aggregare» il problema della carenza di competenze e conoscenze del mondo della progettazione europea, in particolare dell'accesso ai fondi diretti dove è forte la competizione con gli altri Stati;
- perché si rivolge all'intera platea delle autonomie locali della Lombardia;
- perché si inserisce a pieno titolo nella programmazione strategica di Regione dell'XI Legislatura, peraltro in continuità con quanto già fatto nelle precedenti legislature, rafforzando il proprio ruolo di governance del processo di accesso ai finanziamenti diretti europei;
- perché Regione, per definizione, è l'Ente di riferimento dei territori locali per ciò che riguarda il mondo della programmazione europea;
- perché Regione, come ente di area vasta per eccellenza, può giocare un ruolo nell'aggregare soggetti istituzionali diversi e nell'organizzare di un modello operativo di lavoro, mettendo a disposizione esperienza e know-how maturati negli anni nel campo della progettazione europea;
- perché la progettazione europea è un campo ideale per la costruzione di partenariati multidisciplinari, sovracomunali e interprovinciali, finalizzati al perseguimento di interessi comuni;
- perché Regione, come ente di programmazione, ha interesse a favorire la costruzione di reti territoriali capaci di sviluppare progetti innovativi e «coinvolgenti».



## EUROPA, SFIDA DA VINCERE PER LA CRESCITA DEL TERRITORIO

---

di Virginio Brivio,  
*Presidente di ANCI Lombardia*

Il progetto *Lombardia Europa 2020* è ambizioso e punta a creare o a rafforzare le competenze dei Comuni che si aggregano, in modo da permettere loro di cogliere le grandi opportunità messe a disposizione dalla programmazione e dai finanziamenti comunitari.

Si tratta di una leva formidabile e potenzialmente in grado di far crescere allo stesso tempo la capacità amministrativa dei dipendenti e degli eletti negli Enti locali in merito all'accesso alle procedure comunitarie, non sempre *friendly* per la verità, e di aumentare la notorietà dell'offerta europea, che non sempre si riesce a cogliere, spesso, appunto, per mancanza di competenza e conoscenza.

A volte l'Europa ci viene rappresentata come algida e distante, bisognosa di una grande riforma affinché diventi più vicina ai cittadini e alle imprese. In parte è vero, ma in parte non lo è. Come tante realtà complesse, l'Europa e le sue istituzioni richiedono attenzione, studio, pratica, informazioni che circolano e che vengono condivise, chiare e comprensibili.

Se negli anni della crisi l'Unione europea ha avuto le sue responsabilità nel creare il clima di *austerity* che non ha favorito la ripresa degli investimenti pubblici, essa non ha mai smesso, però, di garantire quantità rilevanti di risorse che con gli anni, soprattutto i più recenti, sono state sfruttate dal nostro Paese molto meglio rispetto al passato.

Risorse che ci spettano, che finanziamo con le nostre tasse a finanziare e che negli anni passati non sono state attivate al meglio, sia a livello centrale che periferico. Il tema delle risorse europee è strategico, soprattutto per i territori che possono accedervi in modo diretto, purché sviluppino le capacità ritenute giustamente fondamentali dalle istituzioni europee: nello specifico si tratta della capacità di individuare bisogni concreti negli ambiti su cui l'Europa

può intervenire (ambiente ed energia, innovazione e lavoro, sociale, mobilità e infrastrutture, smart cities) e aggregare questi bisogni su un'area più vasta rispetto ai confini comunali, puntando a soddisfarli in partnership con altri soggetti, anche privati e non profit.

Questa ricerca - importante strumento attivato nell'ambito del progetto - dimostra che i Comuni vogliono cogliere questa opportunità. Anci Lombardia, ancora una volta, ha deciso di mettersi al loro fianco per sostenerli. Lo ha fatto insieme a Regione Lombardia - tra le regioni meglio posizionate sul versante dell'accesso ai fondi della programmazione comunitaria - e alla Provincia di Brescia, che mette a servizio delle Province la propria esperienza maturata negli anni. Province che dopo le recenti riforme avranno un ruolo fondamentale nel coordinare le aree vaste in cui gli Enti locali decideranno di unirsi per far crescere le proprie competenze in questo strategico ambito strategico.

Una scommessa che vogliamo vincere per far crescere la cooperazione amministrativa tra Enti locali, coinvolgendo tutti i Comuni, soprattutto quelli piccoli, nel campo della programmazione europea oggi e, domani, in altri ambiti dove c'è e ci sarà sempre più bisogno di lavorare insieme, di condividere forze ed energie per far fronte ai bisogni vecchi e nuovi dei nostri concittadini, delle nostre comunità e dei nostri territori.

## PROVINCE E COMUNI INSIEME PER L'EUROPA

---

di Vittorio Poma,  
*Presidente UPI Lombardia*

Il progetto *Lombardia Europa 2020* nasce dalla volontà politica di creare sinergie efficaci tra i territori della nostra regione, favorendo la capacità di 'fare sistema' e di essere sempre più competitivi nell'accedere e nell'utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea attraverso la programmazione 2014-2020. Il progetto rafforza e promuove anche quella parte del ruolo delle Province - indicate nella Costituzione come enti costitutivi della Repubblica insieme a Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato - che la legge 56/2014 intende valorizzare sia nell'attivare processi di innovazione continua in risposta agli stimoli di cambiamento provenienti dall'esterno, sia per sperimentare nuove dinamiche collaborative tra enti pubblici con l'obiettivo di realizzare servizi più efficienti in termini di costi e più efficaci rispetto ai bisogni espressi.

Il progetto sostiene la messa a sistema del territorio sulle politiche europee a partire, pragmaticamente, dalla creazione di un'asse strategico tra Provincia e Comune capoluogo, per favorire la condivisione e diffusione delle finalità del progetto, la costruzione di una visione europea comune e, soprattutto, la progettazione e realizzazione su ciascun territorio regionale del SEAV - Servizio Europa d'Area Vasta: lo strumento finalizzato ad attivare virtuosi processi di qualificazione delle competenze ed efficaci azioni di progettazione europea.

Attraverso la sottoscrizione di un impegno condiviso, la messa a sistema dei soggetti più 'robusti' e strutturati sulle politiche europee consentirà a chi "ha le spalle più grosse" di condividere risorse umane, capacità organizzative e forza progettuale, sostenendo così la crescita dell'intero sistema territoriale. L'obiettivo, in altri termini, sarà quello di promuovere un patto tra Provincia e Comune capoluogo, che attivi un'azione strategica in grado di aggregare gli enti locali e far procedere il territorio verso la costruzione di una rete

operativa, funzionale allo sviluppo di politiche europee.

Il progetto vede a pieno titolo il coinvolgimento dell'UPI Lombardia sul piano strategico e con la funzione di supporto e garanzia dello sviluppo dell'intero percorso progettuale; e vede allo stesso tempo, sul piano operativo, il ruolo attivo della Provincia di Brescia, in qualità di partner del progetto, quale esperienza pionieristica in tema di infrastrutturazione europea e realtà avanzata sulla progettazione europea, seconda - come emerge dalla presente ricerca - solo all'area metropolitana di Milano.

La Provincia di Brescia, come altre Province lombarde, porta, inoltre, in dote, la capacità di connettere le competenze professionali dei propri dirigenti e funzionari con le potenzialità espresse dall'utilizzo efficace delle più moderne tecnologie informatiche: questa connessione consente di creare piattaforme con le quali condividere servizi e funzioni innovative tra cui, ad esempio, la rete delle biblioteche, la messa in comune dei bisogni energetici, la stazione unica per gli appalti, ma anche la valorizzazione dei cluster produttivi del settore della cura e del benessere.

Per diffondere i risultati, oggi disponibili a pochi, per costruire competenze sempre più elevate e per promuovere processi di trasferimento del know-how europeo, occorre investire sulla capacità amministrativa della Pubblica amministrazione e sul rafforzamento delle competenze dei funzionari pubblici, attivando processi efficaci di formazione e accelerando i percorsi di apprendimento anche attraverso il trasferimento delle buone pratiche oggi utilizzate prevalentemente da alcune Province e Comuni.

Il progetto *Lombardia Europa 2020* intende fare proprio questo: favorire la diffusione di competenze europee sempre più evolute e rappresentare un'opportunità concreta e operativa promossa da Regione e Unione delle Province Lombarde, insieme ad ANCI Lombardia, per la crescita del sistema degli enti locali. Spetta agli Amministratori, ai Dirigenti e ai Funzionari pubblici saperla utilizzare al meglio al fine di garantire la sostenibilità nel tempo dei risultati e rendere il progetto uno strumento utile all'attivazione di continuo miglioramento delle competenze europee.

## ANCI LOMBARDIA PORTA I COMUNI A BRUXELLES

---

di Francesco Brendolise,  
*Presidente Dipartimento Europa - Cooperazione internazionale  
ANCI Lombardia*

Il progetto *SEAV - Lombardia Europa 2020* si inserisce nel solco tracciato da Anci fin dal 2014. All'inizio dell'attuale mandato congressuale della nostra associazione abbiamo subito ripreso con vigore le politiche legate allo sviluppo dei temi europei e, insieme a Regione Lombardia, abbiamo promosso iniziative volte a sviluppare un utilizzo virtuoso dei fondi disponibili.

Con l'obiettivo di aumentare i fondi europei destinati ai Comuni, indirizzando verso di loro anzitutto le misure del POR e del PON, abbiamo avviato un tavolo permanente di confronto con Palazzo Lombardia. Da allora, e dopo le positive esperienze sui bandi per l'efficientamento energetico e la diffusione della mobilità ciclabile, abbiamo messo a punto e reso disponibili ai Comuni una serie di strumenti, soprattutto per diffondere notizie e opportunità legate alla programmazione dei fondi europei.

Negli scorsi anni abbiamo contribuito, grazie a missioni e incontri a Bruxelles con rappresentanti delle Regioni, dei Parlamentari e della Delegazione di Regione Lombardia, alla nuova negoziazione sui fondi POR FSE e a orientare la decisione sulla quota che sarà destinata ai Comuni. Nel luglio del 2016 siamo riusciti inoltre ad avviare un progetto *LIFE* per promuovere il *green public procurement* nelle attività e negli eventi culturali promossi o sostenuti dal pubblico, lavoro che ci ha permesso anche di consolidare l'attività *on* e *off* line di Anci Lombardia per diffondere tra i Comuni notizie utili e *scouting* sui bandi europei di interesse, fino alla pubblicazione in forma di e-book del vademecum per Sindaci e Amministratori sulla Programmazione Europea 2014-2020.

Le conclusioni della ricerca condotta nell'ambito del progetto

*Lombardia Europa 2020*, che pubblichiamo in questo volume, confermano la giusta intuizione di Anci, ovvero che, tra i tecnici e gli amministratori degli Enti locali lombardi, è forte la volontà di attivarsi e di formarsi per cogliere le opportunità offerte dalla UE, nell'interesse del territorio e delle proprie comunità.

# Introduzione

## EUROPA, SFIDA DA VINCERE PER LA CRESCITA DEL TERRITORIO

---

di Egidio Longoni,  
*Vicesegretario ANCI Lombardia*  
*Project Manager del Progetto SEAV*

Il presente volume è la “fotografia europea” del lavoro svolto dai nostri Comuni lombardi nella programmazione europea 2014-2020. I dati raccolti, sia da un punto di vista quantitativo, sia da un punto di vista qualitativo, confermano il bisogno e la necessità di una modalità organizzativa e gestionale volta a favorire la gestione associata dei servizi europei tramite la creazione di 12 “Centri di competenza - Uffici Europa” capaci di attrarre e gestire fondi europei (diretti, indiretti e di cooperazione territoriale europea), con modalità innovative di cooperazione amministrativa.

Il nuovo percorso progettuale vuole quindi creare Servizi Europei nei contesti d’area vasta lombardi per dare centralità alla dimensione delle politiche e dei finanziamenti europei all’interno degli Enti locali:

- garantendo un’offerta adeguata di servizi europei alle comunità locali;
- valorizzando il ruolo assegnato ai Comuni e loro aggregazioni e alle nuove Province nel processo di riassetto istituzionale (Legge 56/14);
- costruendo progettualità di valore sulle tematiche centrali di Europa 2020: ricerca e innovazione, ambiente, TIC, imprese etc.
- valorizzando l’esperienza acquisita dalle Province e dai Comuni nell’ambito dei fondi europei.

ANCI Lombardia, che lo ha attivato grazie alla collaborazione di Regione Lombardia e della Provincia di Brescia, ritiene quindi strategico il fatto che tante azioni passo dopo passo aiuteranno dipendenti, funzionari, dirigenti da un lato e assessori e sindaci dall'altro, a mettere a punto competenze e capacità che permettano loro di cogliere le numerose occasioni offerte dai finanziamenti comunitari.

Per ANCI Lombardia, che ha il coordinamento del progetto, è uno sforzo operativo molto importante per lo sviluppo delle capacità amministrative degli Enti locali, soprattutto in un periodo in cui le risorse a disposizione sono scarse, non solo quelle finanziarie ma anche quelle umane. Il progetto ha già raccolto le adesioni di tutti i Comuni capoluogo e delle Province lombarde, compresa la Città Metropolitana di Milano. La firma di protocolli di intesa tra i due enti rappresenta l'avvio a livello locale, ai quali in seguito possono aderire gli Enti locali territoriali. A sua volta, con una serie di strumenti e di iniziative, i promotori vogliono stimolare la partecipazione di Comuni, unioni di Comuni, Comunità montane, Province e degli *stakeholder*, facendo in modo che, unendo le proprie forze, al termine del progetto siano in grado di connettere i bisogni del territorio con le opportunità offerte dalla programmazione europea. Verranno messi a disposizione strumenti per la pianificazione e programmazione di tutte le iniziative previste dal progetto, dalla formazione, al *coaching*, alla organizzazione di eventi informativi. Non solo: grazie alla collaborazione con Regione Lombardia, è stato attivato un *contact point* nel cuore delle istituzioni europee, a Bruxelles, presso Casa Lombardia, dove oltre alla formazione sarà possibile coltivare e praticare le partnership con enti, regioni e stakeholder dei paesi dell'Unione europea, relazioni indispensabili per attivare direttamente i fondi previsti dalla programmazione comunitaria.

Tra gli strumenti è già on-line il sito ([www.lombardiaeuropa.eu](http://www.lombardiaeuropa.eu)) nel quale, oltre alle notizie e ai documenti necessari, è stata attivata una community nella quale i partecipanti potranno condividere le informazioni più utili per stimolare la nascita dei SEAV territoriali (Servizi Europa d'Area Vasta). Questa pubblicazione è un altro stru-

mento del progetto in cui sono contenuti punti di forza e criticità delle attività dei Comuni nella programmazione della Commissione europea 2014-2020: i dati e le importanti informazioni emerse confermano il grande interesse nei confronti dell'Europa, delle grandi opportunità da essa offerte e il forte desiderio degli amministratori di migliorare le proprie capacità di farvi ricorso nell'interesse del territorio e delle proprie comunità.



.....

**EGIDIO LONGONI** Vicesegretario di ANCI Lombardia da 18 anni si occupa di attività e servizi per gli Enti Locali. Ha gestito numerosi progetti per i Comuni della Lombardia con responsabilità istituzionali all'interno di diversi tavoli tecnici e amministrativi di Regione Lombardia. Dal 2014 è Coordinatore del Dipartimento Europa e Cooperazione Internazionale con l'obiettivo di avvicinare i Comuni alle Istituzioni europee e realizzare una struttura operativa e tecnica a supporto degli Enti Locali associati ad ANCI per cogliere le opportunità e i finanziamenti inseriti nei programmi della Commissione europea. È responsabile e project manager di diversi progetti finanziati nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 diretti e indiretti di cui ANCI Lombardia è capofila o partner, tra cui *Lombardia Europa 2020*, che ha programmato la genesi e la pubblicazione del presente rapporto di ricerca.



1

# **Ufficio Europa negli Enti locali lombardi**

## **Risultati della ricerca**

a cura di  
Luca Bramati  
Laura Lentini  
Anna Lodeserto



## Approccio metodologico dell'indagine

Per raggiungere gli obiettivi del progetto si è deciso di optare per un disegno di ricerca misto, strutturato in una prima fase quantitativa e una successiva di impostazione qualitativa.

La raccolta delle informazioni quantitative è stata effettuata tramite la somministrazione di un questionario sociometrico ai responsabili dei settori che, all'interno di amministrazioni comunali, di Enti provinciali e delle Comunità Montane, si occupano di programmazione e gestione dei finanziamenti europei.

Lo scopo della prima fase è stato quello di operare una ricognizione, una fotografia, dello stato dell'arte in essere tra gli Enti locali lombardi in merito ad alcuni aspetti che riguardano la progettazione e la gestione di finanziamenti europei. Le informazioni numeriche raccolte hanno fornito diverse indicazioni utili in tal senso e che verranno più precisamente esposte nei capitoli successivi.

Il lavoro di analisi basato su metodiche qualitative è stato invece progettato con l'obiettivo di ricavare informazioni che non è stato possibile estrapolare dai questionari ed è stato effettuato tramite la realizzazione di interviste mirate a chi, negli Enti locali, si occupa di gestione delle attività inerenti ai finanziamenti europei. L'individuazione dei contesti da sottoporre a intervista ha privilegiato le realtà che, dopo l'analisi dei dati quantitativi, si sono dimostrate interessanti per far emergere i modelli organizzativi presenti, gli aspetti procedurali, le principali criticità e punti di forza riscontrati nella gestione dei finanziamenti europei.

In sintesi le fasi del lavoro sono state articolate nelle attività rappresentate nella  *Tabella 1*.

 **Tabella 1**  
SINTESI DELLE ATTIVITÀ



### FASE 1 Definizioni iniziali

- Definizione modalità di lavoro
- Definizione del gruppo di ricerca
- Definizione del disegno di ricerca



### FASE 2 Predisposizione strumenti

- Predisposizione del questionario
- Predisposizione della griglia di intervista
- Sperimentazione del questionario
- Costruzione del questionario on-line
- Comunicazione ai destinatari delle interviste e della compilazione on line



### FASE 3 Acquisizione informazioni

- Acquisizione dei dati dai questionari on-line
- Realizzazione delle interviste
- Sollecito alla compilazione dei questionari on line ai mancati rispondenti
- Solleciti mirati per migliorare la copertura



### FASE 4 Elaborazione dati

- Sistematizzazione dei dati
- Elaborazione dei dati



### FASE 5 Prodotto finale

- Redazione output

Il questionario è stato inviato tramite *web link* a tutti i 1516 Comuni lombardi, alle 12 Province e alle 23 Comunità Montane ed è stato impostato in modo tale da non permettere eventuali risposte sovrapposte tra aggregazioni e gli Enti che ne fanno parte.

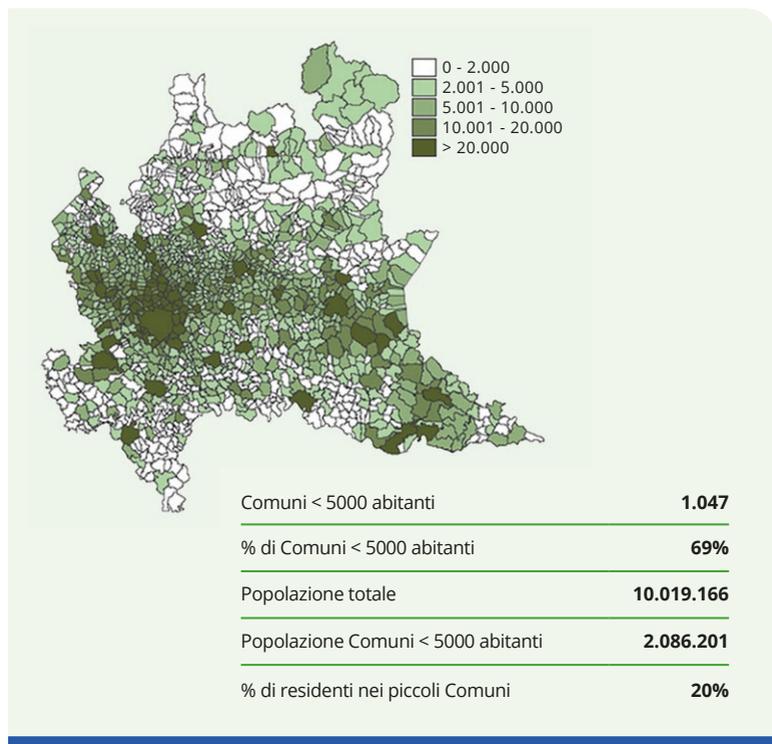
Prima di essere inviato ai rispondenti, il questionario è stato sperimentato tramite la sua somministrazione ad un gruppo ristretto di destinatari al fine di valutarne l'efficacia e l'efficienza generale.

La distribuzione territoriale della popolazione target Comuni è evidenziata nella  *Cartografia 1*.

### **Cartografia 1**

#### DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI COMUNI LOMBARDI PER FASCIA DI POPOLAZIONE

Fonte: ISTAT



Per la raccolta delle informazioni relative alla dimensione qualitativa dell'indagine si è optato per una intervista semi-strutturata. La scelta degli Enti da sottoporre a intervista è stata, come detto, successiva alla fase di analisi dei questionari, col fine di trovare casi di interesse. Si è scelto di suddividere gli Enti per tipologia, dimensione, presenza di Uffici Europa e numero di progetti presentati.

## STRUTTURA DEI QUESTIONARI

Il questionario è stato predisposto per ottenere il maggior numero di informazioni possibile senza risultare troppo oneroso per chi risponde, in termini di tempo di compilazione e reperibilità delle informazioni. È composto da 82 domande e da 218 possibili opzioni di risposta con logica ad albero e salti condizionali.

Il questionario è stato strutturato in modo tale da rilevare informazioni nelle seguenti aree di indagine:

- *Modelli organizzativi e di gestione.* Restituzione di informazioni inerenti alla presenza, alle attività e all'organizzazione degli uffici dedicati alla progettazione e/o gestione di progetti/bandi/finanziamenti europei.
- *Livello di competenze sulle politiche europee.* Informazioni relative alla specializzazione ed esperienza degli operatori che si occupano di progettazione e/o gestione di progetti/bandi/finanziamenti europei.
- *Utilizzo degli strumenti di progettazione europea a finanziamento diretto e tramite fondi strutturali.* Schede dei progetti finanziati e dati sui progetti relativi ai fondi strutturali.
- *Bisogni in tema di finanziamenti europei.* Informazioni sulle esigenze dei Comuni in tema di finanziamenti europei.
- *Principali criticità e/o punti di forza nella gestione dei finanziamenti europei.* Rilevazione di quali aspetti rendono maggiormente difficile l'accesso e la gestione dei finanziamenti europei.

Per rilevare le informazioni relative ai descrittori, ovvero alle dota-

zioni presenti, sono state utilizzate esclusivamente risposte a scelta singola o multipla e/o a inserimento numerico, mentre per la rilevazione di aspetti di valutazione sono state utilizzate scale Likert su 5, 7 e 10 items.

## STRUTTURA DELLE INTERVISTE

Scopo delle interviste è stato quello di indagare su aspetti che non è stato possibile esplorare attraverso la somministrazione dei questionari.

Le interviste hanno coinvolto:



## ENTI RISPONDENTI

Al questionario di rilevazione ha risposto il 55% della popolazione di riferimento, nello specifico 826 Comuni, 12 Province e 14 Co-

munità Montane. Non tutti i questionari, però, sono stati analizzati. Alcuni degli elaborati ricevuti, infatti, non sono stati compresi nelle analisi in quanto non presentavano un livello di completezza adeguato, oppure comprendevano risposte incongruenti.



**852** QUESTIONARI  
RICEVUTI

Per le analisi, quindi, sono stati utilizzati dati di 742 questionari relativi ad altrettanti Enti che rappresentano il 48% del totale degli Enti oggetto di indagine.

Da un punto di vista prettamente statistico si può affermare che la quantità e la qualità dei questionari presi in esame sono in grado di fornire un livello di verosimiglianza soddisfacente della realtà indagata. Secondo le linee guida di qualità PA diramate dal ministero, in conformità della teoria campionaria, la numerosità del campione utilizzato garantisce un margine di errore molto esiguo, pari al 2,6% e un livello di attendibilità<sup>1</sup> del 95%.

Occorre precisare, però, che la sola teoria campionaria non è sufficiente in questo caso a garantire l'attendibilità delle informazioni. L'unità di analisi che costituisce l'oggetto di studio del presente lavoro, ovvero gli Enti locali, mal si presta ad essere sottoposta a campionamento. Per questo motivo si è deciso di optare per una rilevazione basata su un campione molto numeroso e, al fine di limitare il più possibile la perdita di informazioni, ci si è concentrati sull'acquisizione di dati relativi alla totalità dei Comuni di grandi dimensioni, delle Province e dei Capoluoghi di Provincia, oltre che di gran par-

---

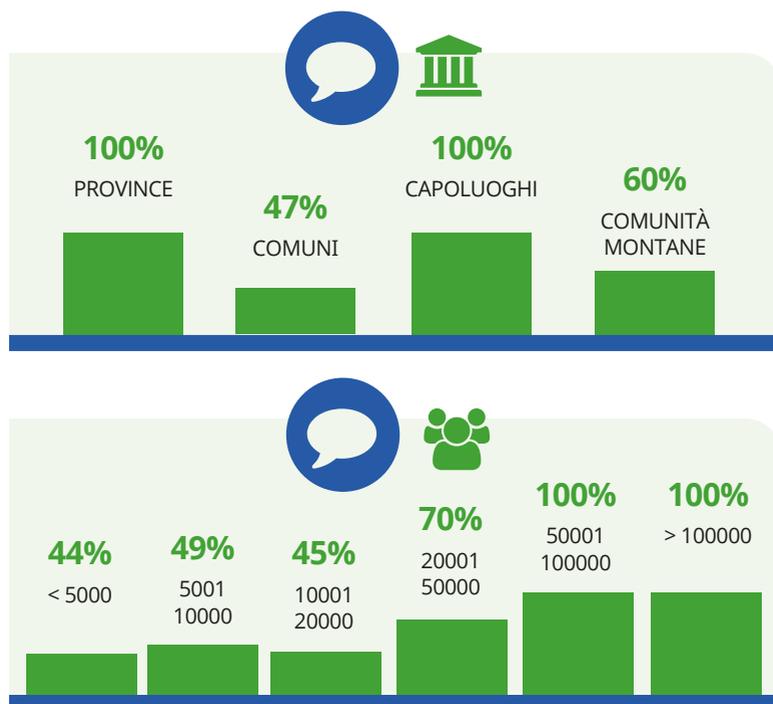
<sup>1</sup> Livello di confidenza

te delle amministrazioni di media grandezza. I questionari utilizzati per le analisi, infatti, rappresentano il 100% dei Comuni più popolosi (sopra i 50.000 abitanti) il 70% dei Comuni medi (tra 20.000 e 50.000 abitanti) il 100% dei Capoluoghi di Provincia e degli Enti provincia e più del 60% delle Comunità Montane.

**Figura 1**

% DI RISPOSTE PER TIPOLOGIA DI ENTE E FASCIA DEMOGRAFICA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Al fine di valutare la rappresentatività dei dati si è deciso di eseguire un campionamento ex post tenendo sotto controllo due variabili, la dimensione demografica e la Provincia di appartenenza.

La ripartizione per Provincia dei Comuni rispondenti utilizzati per le analisi, confrontati con la distribuzione del totale dei Comuni lombardi, è esposta in appendice.

Osservando i dati non si notano forti sbilanciamenti. Si riscontra una leggera sotto-rappresentazione dei Comuni della Provincia di Pavia e Lodi e sovra-rappresentazione di quelli della Città Metropolitana di Milano, ma non tali da avere ricadute significative sui risultati.

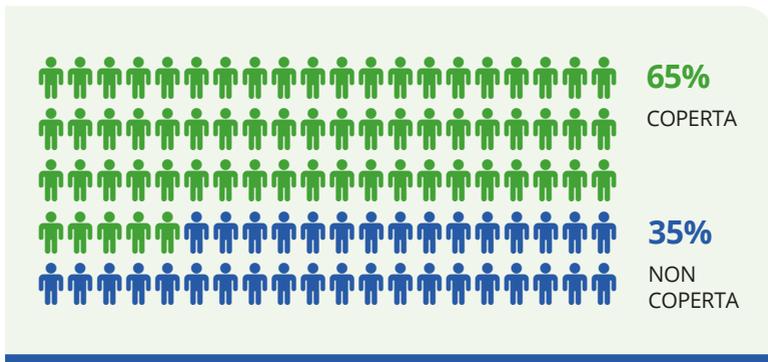
La percentuale di Comuni rispondenti, suddivisa per fascia di abitanti, vede una ripartizione anch'essa uniforme, tale da far ritenere l'elaborazione dei dati entro i limiti riconosciuti di attendibilità.

Le fasce demografiche che presentano la minor copertura risultano essere quelle dei Comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. I dati raccolti si riferiscono, comunque, al 46% del totale dei Comuni di questa dimensione che, da un punto di vista campionario, rappresenta un valore molto elevato. Il numero assoluto di questionari ricevuti che si riferiscono a questa tipologia di Comuni è, inoltre, decisamente alto, pari a 660, cifra che garantisce una certa robustezza del modello. Il maggior numero di Comuni "mancanti", inoltre, presenta una popolazione inferiore a 1000 abitanti. La popolazione residente nei Comuni di questa fascia è, in Lombardia, decisamente minoritaria (10% circa) rispetto a quella presente nelle altre fasce demografiche. I Comuni, i cui questionari sono stati utilizzati per le analisi della presente indagine, coprono il 65% della popolazione lombarda.

### Figura 2

% DI COPERTURA DELLA POPOLAZIONE DEGLI ENTI RISPONDENTI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

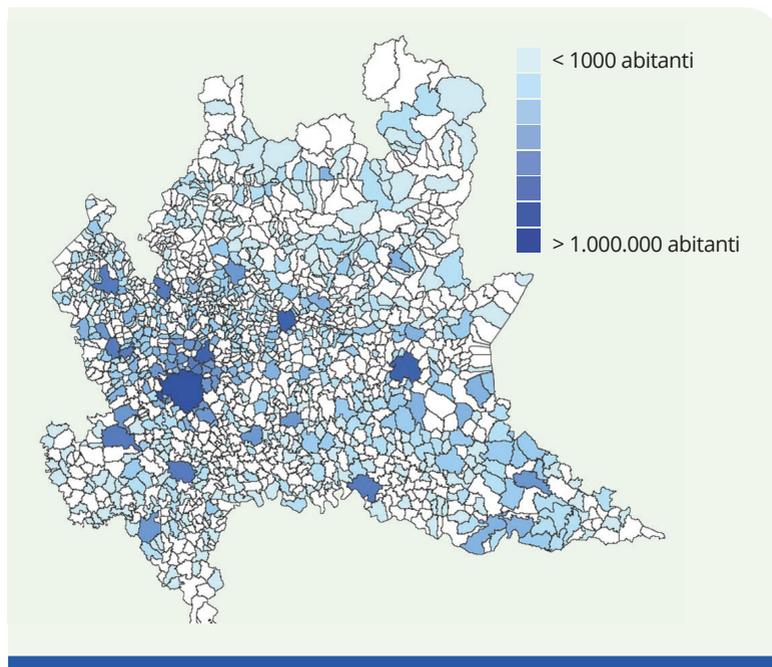


La **Cartografia 2** mostra la distribuzione territoriale dei Comuni utilizzati per le analisi. Emerge chiaramente che la ripartizione territoriale degli Enti analizzati attraverso l'elaborazione dei questionari risulta uniforme anche all'interno delle singole Province.

### **CARTOGRAFIA 2**

#### DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI COMUNI RISPONDENTI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



In virtù di queste considerazioni si ritiene che i dati esposti nel seguente lavoro siano da considerarsi significativi e rappresentativi della realtà lombarda.

## **Dati quantitativi emersi**

In questo capitolo sono espone le elaborazioni dei dati rilevati attraverso la somministrazione del questionario. Come accennato, l'elevato numero di risposte ottenuto e il sufficiente bilanciamento di esse relativo ai due strati utilizzati, ovvero dimensione demografica e ripartizione territoriale, permettono un'elevata attendibilità delle informazioni.

Oltre alle analisi univariate, sono state operate una serie di elaborazioni bivariate e multivariate utilizzando, come variabili indipendenti, le risposte a determinate domande oppure caratteristiche endogene degli Enti, quali la dimensione demografica e l'ubicazione provinciale.

## **MODELLI ORGANIZZATIVI E DI GESTIONE**

Nei paragrafi seguenti verranno fornite informazioni inerenti all'eventuale presenza di uffici dedicati alla progettazione e/o gestione di progetti e dei finanziamenti europei, alle loro attività e ai modelli organizzativi presenti sul territorio lombardo.

### **Uffici dedicati alla gestione dei progetti europei**

La presenza di un Ufficio Europa, totalmente o parzialmente dedicato alla gestione delle attività inerenti ai finanziamenti europei, è strettamente legata alla dimensione e alla tipologia di Ente. L'Ufficio, infatti, è presente nel 75% dei Comuni di grandi dimensioni, maggiori di 100.000 abitanti e nel 63% di quelli medio-grandi, ovvero con popolazione compresa tra 50.000 e 100.000 residenti. Mano a mano che la fascia demografica scende, si registra una diminuzione proporzionale dei Comuni che hanno istituito un Ufficio Europa, che risulta presente nel 15% dei Comuni medi, nel 11% dei medio piccoli, fino ad arrivare al 3% dei piccoli e allo 0,4% di quelli molto piccoli.

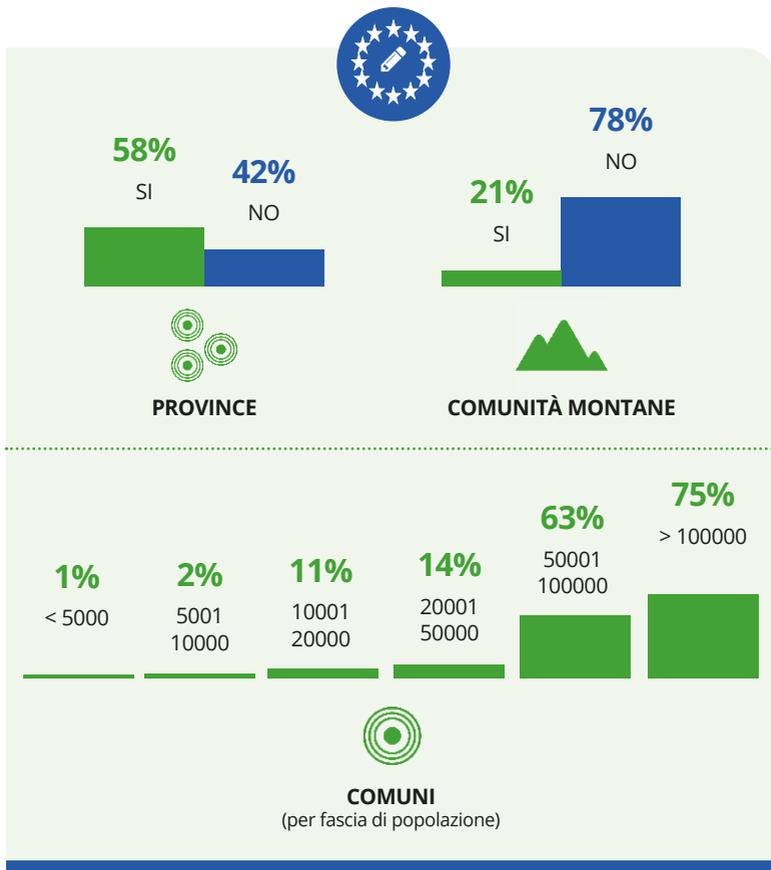
La maggior parte degli Enti Provincia lombardi vede la presenza

di un Ufficio Europa, costituito in 7 Province su 12, e nella metà dei Comuni capoluogo. Infine si rileva che l'Ufficio è presente nel 21% delle Comunità Montane lombarde.

### Figura 3

PRESENZA DEGLI UFFICI EUROPA  
RIPARTIZIONE PER TIPOLOGIA DI ENTE E FASCIA DEMOGRAFICA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



In generale gli Uffici Europa censiti sono 43, Il 32% di essi si occupa esclusivamente delle attività richieste dalla gestione di proget-

ti a finanziamento europeo, mentre il 68% dedica a queste attività, in media, circa 22 ore alla settimana. A livello organizzativo risulta essere poco diffusa la pratica di inserire la struttura che si occupa di attività relative ai finanziamenti europei in un settore specifico dell'Ente: a farlo sono 2 Province e 6 Comuni. Di norma essi sono inseriti in settori già esistenti.

In quasi tutti i territori provinciali lombardi è presente almeno un Ufficio Europa.

### Cartografia 3

#### PRESENZA DI UFFICI EUROPA PER PROVINCE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Gli uffici Europa censiti sono stati costituiti principalmente in due periodi, uno prima del 2009 e l'altro successivo al 2013. Dopo

il 2015 si è verificato un incremento di avvii di Uffici Europa, si è passati infatti da una media di 1,7 a 4,5 all'anno.

Ci sono stati 9 Enti che, in passato, avevano istituito un Ufficio preposto alla gestione dei finanziamenti comunitari, poi chiuso in un secondo momento. Tra di essi vi sono 2 Province che attualmente ne sono prive, ovvero Monza e Brianza e Lodi. Le motivazioni della chiusura degli Uffici sono state imputate alla mancanza di risorse e di personale qualificato per entrambe le realtà.

La forma di gestione degli Uffici è tipicamente singola. La gestione associata di Uffici Europa, di fatto, non è stata adottata dagli Enti lombardi.

Il 3% dei soggetti istituzionali che non hanno costituito un Ufficio Europa (24 in totale) ha manifestato l'intenzione, attraverso atti formali quali delibere o atti di indirizzo, di voler istituire una struttura dedicata alla progettazione e/o gestione di progetti/finanziamenti europei. Si tratta principalmente di Comuni con un livello di urbanizzazione medio o elevato, non montani e di dimensione media, circa 12.000 abitanti. Più precisamente, i Comuni che hanno espresso la volontà formale di dotarsi di una simile unità organizzativa sono di due fasce demografiche, una sotto i 5000 abitanti e una dai 10.000 ai 50.000.

Il fatto che in Lombardia gli Uffici Europa preposti alla gestione delle questioni legate ai finanziamenti europei non siano particolarmente diffusi non significa che le Amministrazioni non abbiano strutture atte a farlo.

Nel 43% degli Enti queste attività sono svolte, all'occorrenza, direttamente dai singoli settori di competenza del progetto. Non vi sono particolari differenze di dimensione demografica, di tipologia di Ente, di grado di urbanizzazione, di caratteristiche del territorio o di zona altimetrica tra chi gestisce eventualmente i progetti attraverso i singoli settori e chi non prevede questa possibilità.

Una parte di Enti che non si è dotata di Uffici Europa e che non si è organizzata per far svolgere le mansioni tipiche della gestione dei programmi europei ai singoli settori, si è affidata a soggetti esterni per eseguire questo tipo di attività. Si tratta del 14% circa dei soggetti censiti. Nella maggior parte dei casi (47% circa) sono state delegate

società di consulenza e altri Enti locali quali Comuni e Province.

Si conferma che dimensione e tipologia dell'Ente determinano il livello organizzativo. A optare per la soluzione di delegare all'esterno le mansioni sono in genere i Comuni che presentano un livello di urbanizzazione non particolarmente elevato.

Le attività svolte dai soggetti esterni sono tipicamente connesse alla gestione e al coordinamento dei progetti e alla stesura degli stessi. A delegare questo tipo di azioni sono rispettivamente il 75% e il 70% dei Comuni in oggetto. Meno frequente risulta essere il lavoro di reperimento delle informazioni in merito alle opportunità di finanziamento della Comunità europea.

In ultimo, si rileva che il 39% degli Enti lombardi non si è organizzato in alcun modo per svolgere le attività che la partecipazione a bandi europei richiede, in altre parole non ha costituito un Ufficio Europa, non ha previsto che le attività connesse siano svolte dai singoli settori dell'Ente e non ha delegato queste operazioni a soggetti esterni.

### **Partecipazione a reti territoriali o tematiche**

In Lombardia il 14% circa degli Enti oggetto di indagine ha affermato di partecipare a una o più reti territoriali o tematiche che svolgono attività nel campo della progettazione europea e/o delle politiche europee.

Sono però gli Enti che partecipano alla programmazione europea attraverso la presentazione di progetti a finanziamento diretto che dimostrano una certa tendenza a lavorare in rete con altri soggetti, circa il 44% di essi, infatti, è inserito in reti tematiche o territoriali. Si tratta delle Province di Brescia, Como, Mantova, Monza e Brianza, Varese e dalla Città Metropolitana di Milano. I Comuni che fanno parte di network tematici rappresentano il 41% di quelli che hanno proposto la propria candidatura per il finanziamento di progetti relativi alla programmazione diretta 2014-2020.

La maggior parte delle reti sono state costituite attraverso la cooperazione con altri Enti (57%), mentre le reti tematiche di scopo coinvolgono il 20% dei soggetti.

L'aver strutturato un Ufficio preposto alle attività legate ai finanziamenti della Comunità Europea sembrerebbe stimolare la costituzione di relazioni. Gli Enti che hanno indicato di far parte di una rete territoriale, infatti, sono quasi il 40% delle amministrazioni che hanno costituito un Ufficio Europa.

Le iniziative promosse dalla rete vertono principalmente sulla costruzione di partenariati per la presentazione di progetti comuni (49%) e sullo scambio e diffusione di informazioni (32%). Le attività di formazione sono le meno frequenti tra gli Enti che partecipano a reti territoriali (13%).

**Figura 4**  
AZIONI PROMOSSE DALLE RETI ATTIVE  
Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Far parte di una rete territoriale permette una serie di miglioramenti in alcune aree strategiche. L'83% degli Enti, infatti, considera che a livello generale essere aggregati ad altri soggetti comporti

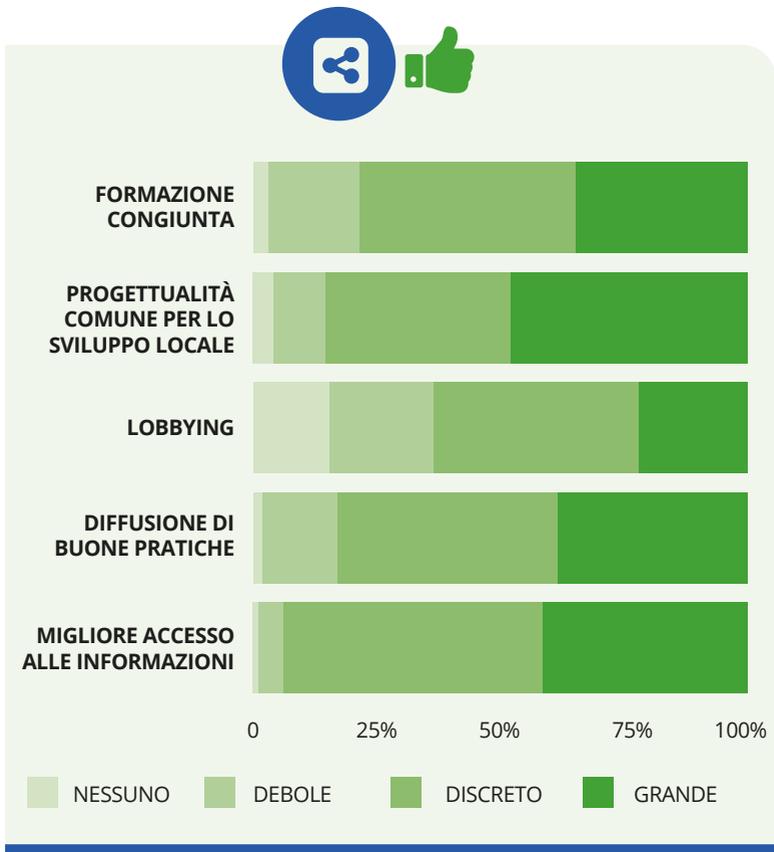
dei grandi o discreti vantaggi.

Gli aspetti maggiormente apprezzati sono il poter svolgere una progettualità comune in un'ottica di sviluppo locale e un miglior accesso alle informazioni, unitamente alla diffusione delle buone pratiche. La formazione congiunta e soprattutto le azioni di *lobbying* non sembrano ricavare un grande beneficio dal fatto che l'Ente sia inserito in azioni di rete.

 **Figura 5**

**BENEFICI RISCOSTRATI DERIVANTI DALL'APPARTENENZA AD UNA RETE**

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Il 16% dei soggetti che partecipano ad una rete sono coinvolti in programmi a dimensione extra-europea che si riferiscono, in genere, alla partecipazione a progetti specifici (46% dei casi) e in misura minore ai gemellaggi (28%).

## LIVELLO DI COMPETENZE SULLE POLITICHE EUROPEE

In questo paragrafo sono riportate informazioni relative alla specializzazione ed esperienza degli operatori che si occupano di progettazione e/o gestione di progetti/bandi/finanziamenti europei e alla mansioni svolte dagli Uffici Europa presenti negli Enti censiti.

### **Personale impiegato negli Uffici Europa**

Negli uffici Europa degli Enti lombardi sono impiegate in media quasi 2 persone che svolgono, di fatto, un part-time. La media ore lavoro settimanale pro-capite è pari a circa 16 ore.

Il numero medio di persone cambia leggermente in funzione della tipologia di Ente. Nelle Province sono impiegati mediamente poco meno di 2 addetti, mentre nelle Comunità Montane e nei Comuni rispettivamente 1 e 2 persone.

Il numero di personale non varia, invece, in funzione della dimensione demografica dell'Ente.

Esiste, tuttavia, un certo legame diretto tra media di ore lavorate settimanalmente degli addetti degli Uffici Europa e la dimensione del Comune.

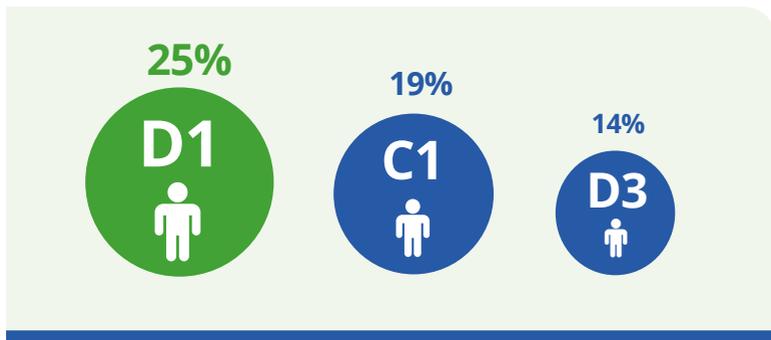
Funzionari e amministrativi sono le figure professionali principalmente impiegate negli Uffici. I primi rappresentano il 45% del totale del personale rilevato mentre gli amministrativi il 27%.

Il personale impiegato negli Uffici è principalmente inquadrato a livello D1 (25%), C1 (19%) e C1 (14%).

**Figura 6**

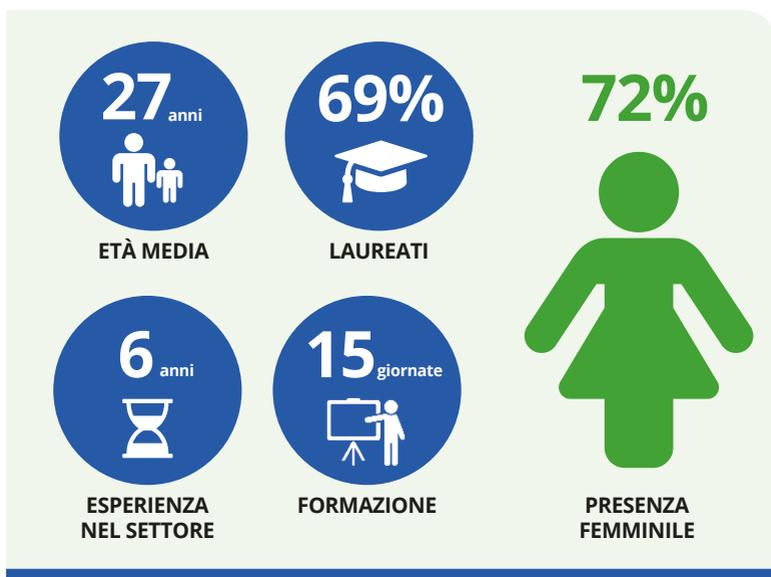
PERSONALE IMPIEGATO NEGLI UFFICI EUROPA - CATEGORIA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

**Figura 7**

PERSONALE IMPIEGATO NEGLI UFFICI EUROPA - CARATTERISTICHE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Negli Uffici Europa censiti vi è una prevalenza di personale femminile (69,4%) con un'età anagrafica media di circa 27 anni e con un livello di istruzione molto elevato.

Le risorse umane impiegate sono caratterizzate da una forte componente di laureati 69%. Da sottolineare anche l'alta percentuale di addetti con una formazione altamente qualificata. A vantare un titolo post laurea risulta essere l'8,5% del personale. Il restante 22,5% ha conseguito un diploma. L'alto livello di professionalità presente negli Uffici Europa si evince anche dall'elevata esperienza lavorativa, circa 6 anni in media, che i dipendenti hanno maturato su tematiche afferenti le politiche e i finanziamenti promossi dall'Unione europea.

Negli ultimi 3 anni il 51% degli Enti che hanno istituito Uffici che si occupano di progetti e finanziamenti comunitari ha provveduto ad erogare attività formative per il personale.

In totale sono state fornite 332 giornate di formazione. Il dato medio, 15 giornate ad Ente, risulta poco significativo in quanto la differenza riscontrata nel numero di giornate di formazione erogate da ciascun Ente è stata molto alta<sup>2</sup>.

### **Attività svolte dagli uffici Europa**

Gli Uffici Europa sembrano essere in possesso delle capacità e delle competenze necessarie per gestire gli aspetti formali e burocratici che l'attività di gestione dei finanziamenti europei comporta.

La maggior parte degli Uffici Europa presenti svolge attività connesse alla ricerca dei bandi (77%), alla gestione amministrativa (70%) e alla redazione dei progetti (67%). Altre azioni particolarmente diffuse sono inerenti alle attività di comunicazione.

A livello generale sembrerebbero meno presidiate, invece, le relazioni transazionali o con altri soggetti locali e la formazione dei funzionari. Se si osservano i dati per tipologia di Ente emergono alcune differenze.

---

<sup>2</sup> Dev.Std. 22,7

**Tabella 2****ATTIVITÀ SVOLTE DAGLI UFFICI EUROPA***Fonte: elaborazione Anci Lombardia*

<b>Attività</b>	<b>% Enti</b>
Ricerca bandi da inoltrare ad altri uffici	76,7%
Gestione amministrativa	69,8%
Redazione di progetti da presentare a finanziamento	67,4%
Diffusione di informazioni su politiche e opportunità di finanziamento	60,5%
Supporto alla progettazione	60,5%
Gestione progetti	58,1%
Coordinamento	51,2%
Comunicazione	51,2%
Ricerca di partenariati	48,8%
Rapporti con la Regione ed altri Comuni per la programmazione integrata	32,6%
Rapporti con network tematici	30,2%
Rapporti transnazionali	30,2%
Promozione di iniziative su tematiche europee rivolte al territorio	25,6%
Formazione ai funzionari	16,3%
Altro (specificare)	16,3%

Gli Uffici presenti nelle Province, anche per la natura dell'Ente a cui si riferiscono, sono più propensi a svolgere azioni di comunicazione e diffusione delle informazioni rispetto agli Uffici comunali. Questo tipo di azioni è attuato nel 71% dei primi e nel 58% dei secondi.

Nei Comuni di grandi dimensioni operano Uffici che svolgono quasi tutte le attività previste con particolare attenzione alle attività progettuali, sia per quel che riguarda la stesura dei progetti, sia per le azioni di ricerca delle opportunità di finanziamento comunitarie, di gestione amministrativa e di rendicontazione dei progetti. Le iniziative legate alla promozione, alla diffusione di informazione, ai rapporti con altri soggetti appartenenti a network e alla formazione sono più diffuse tra i Comuni di dimensioni medie e medio piccole.

Il 56% degli Uffici che si occupano di progettazione e gestione di progetti e di finanziamenti europei si avvale della professionalità di soggetti esterni per svolgere tutte o alcune attività previste.

La grande maggioranza degli Uffici (70%) ha instaurato collaborazioni con società di consulenza. Molto meno frequenti sono risultate partnership con altri Enti locali quali Comuni, Province, Comunità Montane (16%) Università e altri network tematici (12%), altri Enti territoriali (8%) e Cooperative o Consorzi di Cooperative (4%).

Principalmente sono gli Uffici Europa degli Enti Provincia ad affidare alcune attività relative ai finanziamenti e ai progetti comunitari a soggetti esterni. Gli Uffici Europa presenti nei Comuni, invece, si dividono quasi a metà tra chi esternalizza queste attività e chi invece preferisce svolgerle con personale interno. A preferire la prima opzione sono tendenzialmente gli Uffici presenti nei Comuni più piccoli o caratterizzati da un basso grado di urbanizzazione.

Gli Uffici Europa degli Enti che hanno avviato collaborazioni con soggetti terzi lo hanno fatto principalmente conferendo incarichi di coordinamento e gestione (78%) e per la fase di progettazione delle azioni richieste dai bandi (74%). Poco meno della metà degli Uffici (43%) ha incaricato i soggetti esterni di occuparsi del reperimento dei finanziamenti, mentre altre attività quali la promozione di iniziative o azioni di diffusione della cultura europea, tendono a non essere conferite all'esterno.

## UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI PROGETTAZIONE EUROPEA

Di seguito saranno proposte elaborazioni su dati inerenti ai progetti, con finanziamento europeo, presentati dagli Enti lombardi. In primo luogo verranno esposte le informazioni relative alla programmazione diretta 2014-2020 e successivamente quelli dei fondi strutturali.

### Programmazione 2014-2020: finanziamenti diretti



**406** **PROGETTI  
PRESENTATI**

Gli Enti che hanno partecipato a candidature di progetti riferite alla programmazione 2014-2020 ad azione diretta e della Cooperazione Territoriale Europea rappresentano il 7,7% del totale.

Le motivazioni di chi non ha presentato candidatura per il finanziamento di progetti risiedono principalmente nel fatto che, pur considerando utile la partecipazione ai programmi, viene sottolineata la mancanza della professionalità necessaria per adempiere alle numerose attività richieste per l'accesso ai finanziamenti. Questa causa è stata segnalata dal 46% degli Enti rispondenti, mentre in misura minore (31%) sono quelli che ritengono che il motivo principale risieda nella scarsità di risorse economiche a disposizione dell'Ente.

Le cause del non utilizzo degli strumenti progettuali europei risultano essere leggermente differenti a seconda della localizzazione nel territorio regionale degli Enti. Sarebbe che nelle aree della bassa Lombardia, ovvero nel pavese, nel cremonese e nel lodigiano, sia maggiormente radicata la convinzione che le opportunità derivanti dalla partecipazione a bandi di finanziamento non siano utili.

In media questo tipo di opinione è stata espressa da circa il 10% degli Enti rispondenti di quei territori. Nelle altre zone lombarde una simile posizione è stata indicata dal 3-5% degli Enti.

In totale 57 Enti hanno presentato 406 progetti, relativi alla programmazione 2014 - 2020, per una media di poco più di 7 progetti ad Ente.

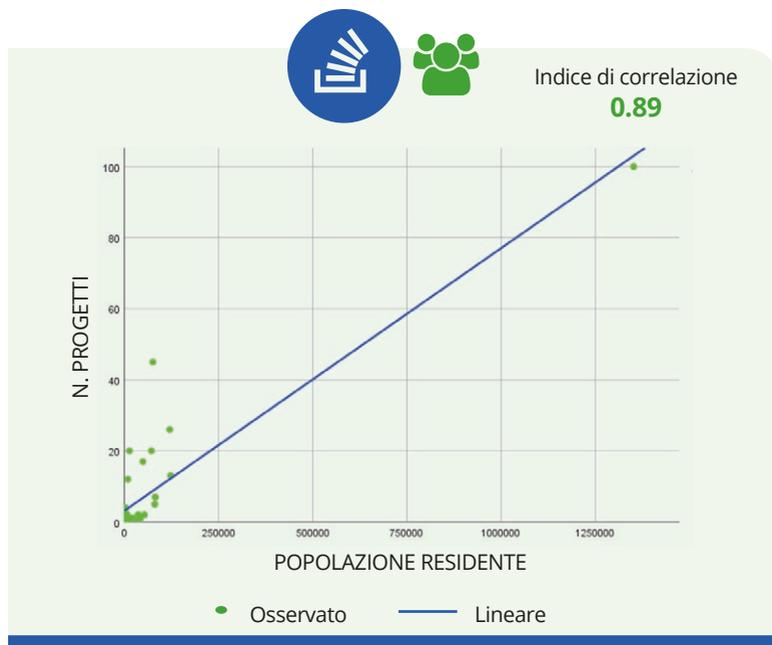
I progetti presentati dagli Enti in qualità di promotori/capofila sono stati 161 (39%), mentre i restanti 245 hanno visto il coinvolgimento degli Enti come partner di progetto.

Il numero di progetti risulta essere fortemente dipendente dall'ampiezza demografica dell'Ente. Ponendo attenzione al valore dell'indice di correlazione pari a 0,89 si evince come il numero di progetti sottoposti a candidatura aumenti all'aumentare della dimensione dell'Ente.

#### Figura 7

RAPPORTO TRA NUMERO DI PROGETTI PRESENTATI  
E DIMENSIONE DEMOGRAFICA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

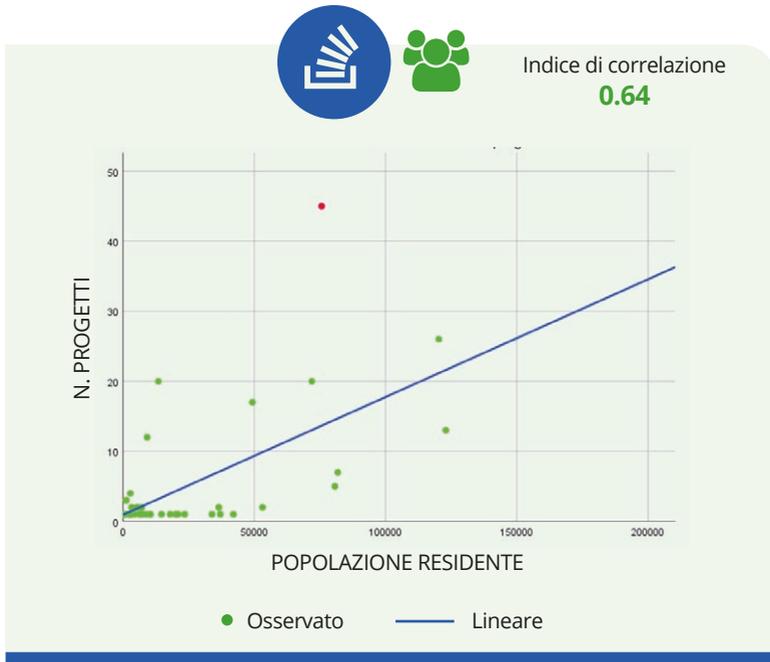


In realtà il dato è fortemente influenzato dalla presenza del Comune di Milano che, con oltre 100 progetti presentati, sposta il valore dell'indice verso l'alto. Se si esclude il capoluogo lombardo, dalle analisi risulta chiaro come la relazione tra popolazione e numero di progetti presentati cali fortemente di intensità. Osservando la [Figura 8](#) si nota la presenza di un *outlier* (valore fuori scala). Per avere un'idea il più possibile attendibile della tendenza in essere, occorre escludere anche i valori anomali.

### Figura 8

RAPPORTO TRA NUMERO DI PROGETTI PRESENTATI  
E DIMENSIONE DEMOGRAFICA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



funzione  $Y = 0,00012 x + 1,124$ . Sostituendo quindi la popolazione all'incognita si ricava il numero di progetti che, in linea generale, tendono a presentare gli Enti. Occorre precisare, però, che la bontà di adattamento della retta, ovvero la sua capacità di previsione o, in altri termini la sua attendibilità, non è eccelsa. Si vede chiaramente, infatti, che la nuvola di punti ha la tendenza a spostarsi in alto a destra e a seguire la retta a partire da una popolazione di 50.000 abitanti. Prima di tale soglia demografica si osserva una situazione differente. Il numero di progetti presentati non varia molto al variare della dimensione del Comune. Più precisamente vi è un folto numero di Enti di dimensioni anche considerevolmente diverse che hanno presentato 2 progetti. In sintesi, si può affermare che il legame diretto tra numerosità della popolazione dell'Ente e numero di progetti presentati è significativa solo per i Comuni di grandi dimensioni.

Il 75% degli Enti Provincia ha presentato in totale 78 progetti, mentre la percentuale di Comuni che ha sottoposto la candidatura per ottenere finanziamenti relativi ai bandi europei 2014-2020 è pari a 6% per un totale di 311. Sono, invece, 17 le candidature progettuali proposte dal 35% delle Comunità Montane Lombarde.

I territori più attivi nella partecipazione a bandi di finanziamento UE sono quelli che fanno parte della fascia centrale della Lombardia, ovvero quelli che vedono la presenza del maggior numero di Comuni di dimensioni medio-grandi oltre che alla presenza delle 4 città con popolazione superiore a 100.000 abitanti ovvero Milano, Monza, Bergamo e Brescia (>  cartografia 4).

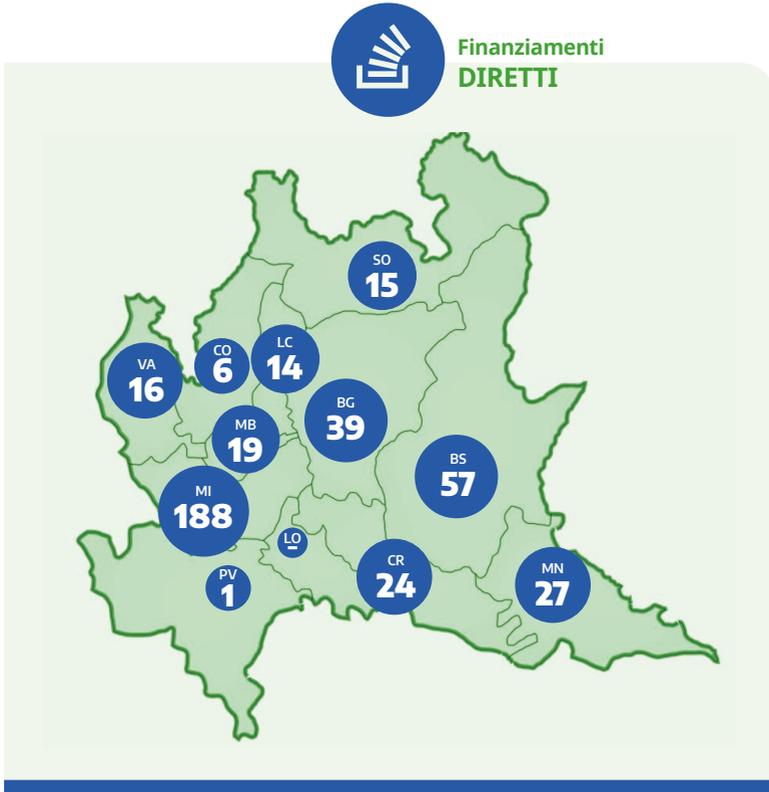
Dei 406 progetti riferiti a finanziamenti diretti presentati ne sono stati approvati 141, con una percentuale di successo pari al 35%.

Le linee di finanziamento proposte dall'Unione Europea sono state utilizzate in modo abbastanza uniforme dagli Enti. La candidatura per l'accesso a progetti finanziati ha riguardato, infatti, tutta la gamma di programmi. Una leggera preferenza è stata riscontrata per i programmi quali *INTERREG Italia-Svizzera*, *Horizon 2020*, *LIFE: Environment and Climate Action*, *UIA-Urban Innovative Action*. Queste linee di finanziamento sono state utilizzate da circa il 22-25% degli

#### Cartografia 4

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI PROGETTI  
A FINANZIAMENTO DIRETTO PRESENTATI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Enti a cui sono stati approvati i progetti presentati e rappresentano il 7-8% del totale di quelli giudicati idonei. (> [Tabella 3](#)).

Il diverso approccio degli Enti a livello organizzativo sembrerebbe avere alcune ripercussioni sull'attività progettuale. Il 36% degli Enti che hanno proposto la propria candidatura per l'accesso ai finanziamenti, ha costituito un Ufficio Europa. L'attività progettuale è svolta, quindi, da un Ufficio su tre, i quali hanno presentato circa l'85% del totale dei progetti. Nel 55% degli Enti il lavoro di progettazione è

**Tabella 3****PROGRAMMI UTILIZZATI - FONDI AD AZIONE DIRETTA**

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

<b>Programmi</b>	<b>% Programmi</b>	<b>% Enti</b>
INTERREG Italia-Svizzera	8,8%	25,5%
Horizon 2020	8,2%	23,5%
UIA – Urban Innovative Action	8,2%	23,5%
LIFE: Environment and Climate Action	7,5%	21,6%
ERASMUS+	6,1%	17,6%
Europe for Citizens	6,1%	17,6%
Creative Europe	5,4%	15,7%
Central Europe	4,8%	13,7%
Horizon 2020: Sfide sociali	4,1%	11,8%
INTERREG Europe	4,1%	11,8%
Urbact III	4,1%	11,8%
AMIF - Asylum, Migration and Integration Fund	3,4%	9,8%
Spazio Alpino	2,7%	7,8%
COSME - Competitiveness of enterprises and small and medium-sized enterprises	2,0%	5,9%
EaSI - Employment and Social Innovation	2,0%	5,9%
Horizon 2020: Sfide sociali	2,0%	5,9%
Justice Programme	2,0%	5,9%

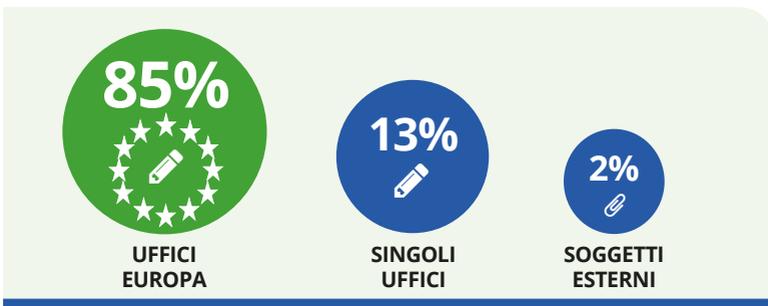
Programmi	% Programmi	% Enti
MED	2,0%	5,9%
Adrion	2,0%	5,9%
Horizon 2020: Eccellenza scientifica	1,4%	3,9%
Rights, Equality and Citizenship Programme	1,4%	3,9%
Connecting Europe Facility	0,7%	2,0%
Horizon 2020: Leadership Industriale	0,7%	2,0%
<b>TOTALE</b>	100,0%	-

svolto dai singoli settori. Chi ha optato per questa soluzione ha presentato un numero inferiore di progetti (53 su 406), che rappresentano il 13% del totale delle candidature. La scelta di delegare ai soggetti esterni le attività progettuali relative ai finanziamenti europei, ha riguardato il 9% degli Enti, i quali hanno presentato 8 progetti, ovvero il 2% del totale (> [Figura 10](#)).

#### **Figura 10**

PROGETTI PRESENTATI - FONDI AD AZIONE DIRETTA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Avere una struttura totalmente dedicata alle attività connesse alla programmazione europea favorisce la partecipazione ai bandi relativi ai finanziamenti diretti rispetto ai chi ha scelto di dotarsi di un Ufficio solo parzialmente preposto ad esse.

Il 64% degli Uffici totalmente dedicati ha partecipato a bandi per progetti finanziati contro il 39% delle strutture che non si occupano esclusivamente di finanziamenti europei.

Per una parte dei progetti approvati è stata predisposta una scheda di rilevazione<sup>3</sup>, in grado di rilevare informazioni approfondite inerenti alle aree tematiche, al budget e ai cofinanziamenti degli Enti.

Le aree tematiche dei progetti approvati afferiscono principalmente al settore Ambiente (18%), Istruzione, formazione e lavoro (14%) e Infrastrutture e reti (12%). I progetti approvati dagli Enti lombardi hanno una durata media di poco più di 2 anni e un numero di partner che coinvolge circa 8 soggetti per ciascun progetto.

I progetti censiti hanno ricevuto un finanziamento totale di 154.883.452 Euro, per una media di poco più di 2 milioni di Euro a progetto (€ 2.181.457,07). Il dato medio fornisce un'indicazione di sintesi ma è espressione di una alta variabilità, in termini di finanziamento, dei diversi progetti approvati.

La Città Metropolitana di Milano raccoglie la maggioranza dei fondi dei progetti censiti. Circa il 51% dell'ammontare dei finanziamenti erogati viene assorbito nel territorio milanese. Anche gli Enti della Provincia di Mantova si sono rivelati molto attivi catturando circa il 13% delle risorse in oggetto. Le altre Province, ad eccezione di Como, Cremona e Varese, hanno ricevuto finanziamenti, relativi ai progetti presentati della programmazione 2014-2020, per una percentuale intorno al 7% del totale. L'ammontare dei fondi ricevuti dai territori appena citati risulta di minore entità e quantificabile tra l'1 e il 3% del totale dei finanziamenti censiti.

La parte di finanziamento gestito dagli Enti è pari a 36.660.441,41 Euro che rappresenta il 23% del totale. La percentuale media di cofinanziamento di ciascun Ente non è molto distante dal dato generale, ovvero circa il 20%.

---

<sup>3</sup> Sono state acquisite 71 schede progetto.

## **Programmazione 2014-2020 / fondi strutturali**

La percentuale di Enti che ha partecipato ai bandi relativi ai fondi strutturali è leggermente maggiore rispetto a quella relativa ai fondi ad azione diretta. Il 10,5% degli Enti Lombardi ha, infatti, proposto la propria candidatura per l'accesso a questo tipo di finanziamenti. Nello specifico si tratta di 5 delle 12 Province, del 9,4% dei Comuni e del 42,9% delle Comunità Montane.

La dimensione del Comune risulta incidere in modo significativo sulla decisione di partecipare ai bandi inerenti i fondi strutturali, i più attivi in tal senso sono Comuni di fascia demografica più alta.

Le linee di finanziamento maggiormente utilizzate sono state quelle relative al POR FESR e POR FSE (>  *Tabella 4*).

A livello territoriale si registra una situazione leggermente differente da quanto è emerso per i programmi ad azione diretta. L'influenza delle zone ad alta densità abitativa è meno evidente. Gli Enti del pavese, ad esempio, hanno proposto un numero decisamente maggiore di progetti con finanziamento tramite fondi strutturali rispetto a quanto non abbiano fatto con quelli ad azione diretta. In Provincia di Brescia, invece, è avvenuto il contrario (>  *Cartografia 5*).

In totale 78 Enti hanno presentato 158 progetti. Di questi ne sono stati approvati 138. La percentuale di successo dei progetti che intercettano i finanziamenti strutturali risulta essere molto elevata (89%).

L'Ufficio Europa sembrerebbe essere meno incisivo per la partecipazione ai bandi relativi ai fondi strutturali rispetto a quanto si è rilevato in merito ai fondi ad azione diretta. Il 27% degli Enti che hanno partecipato ai primi, infatti, ha costituito un Ufficio Europa e presentato circa il 42% di tutti i progetti relativi a questo canale di finanziamento. Maggiore è il numero di Enti, tra quelli che hanno inviato le candidature, che hanno delegato l'azione progettuale ai propri settori di competenza (49%) maggiore è il numero di progetti che hanno proposto (47%). Sempre marginale, sia in termini di frequenza che di numero di progetti presentati, risulta il ricorso a soggetti esterni. Questa opzione è stata adottata dal 13% degli Enti

che ha prodotto l'11% di tutti i progetti presentati a Bruxelles.

In generale il 15% degli Enti lombardi ha presentato la candidatura per progetti finanziati utilizzando sia programmazione diretta sia fondi strutturali (> [Tabella 4](#) Figura 11).



**Tabella 4**

**PROGRAMMI UTILIZZATI – FONDI STRUTTURALI**

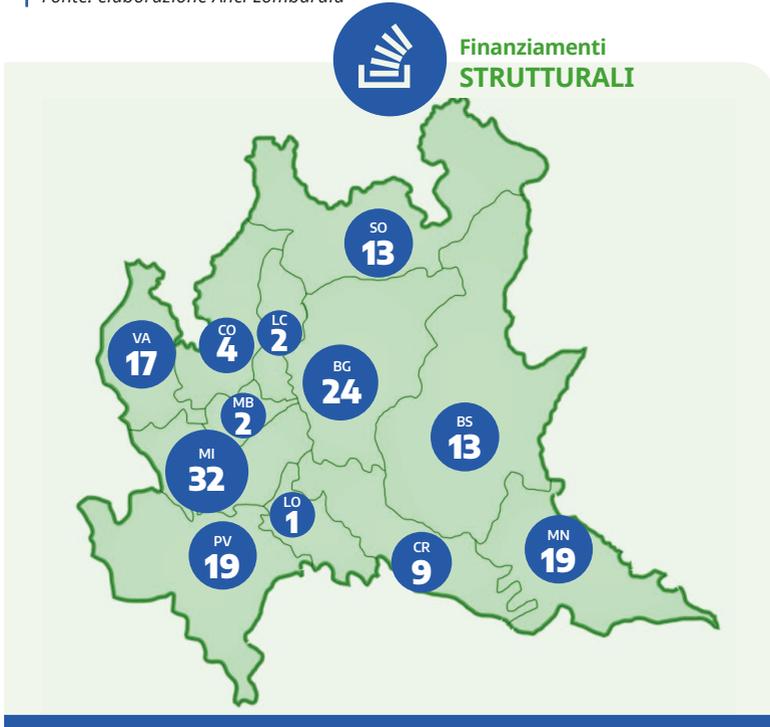
Fonte: elaborazione Anci Lombardia

<b>Programmi</b>	<b>% Programmi</b>	<b>% Enti</b>
POR FESR	33,6%	51,2%
POR FSE	24,6%	37,5%
PON Inclusione	14,8%	22,5%
PON Per la scuola	6,6%	10,0%
PON Governance e capacità istituzionale	5,7%	8,8%
POR FEARS	4,1%	6,3%
PON Infrastrutture e reti	2,5%	3,8%
PON Sviluppo rurale	2,5%	3,8%
PON Legalità	1,6%	2,5%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	1,6%	2,5%
PON Cultura	0,8%	1,3%
PON Imprese e competitività	0,8%	1,3%
PON Città metropolitane	0,8%	1,3%
<b>TOTALE</b>	<b>100,0%</b>	<b>-</b>

**Cartografia 5**

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI PROGETTI  
RELATIVI AI FINANZIAMENTI STRUTTURALI PRESENTATI

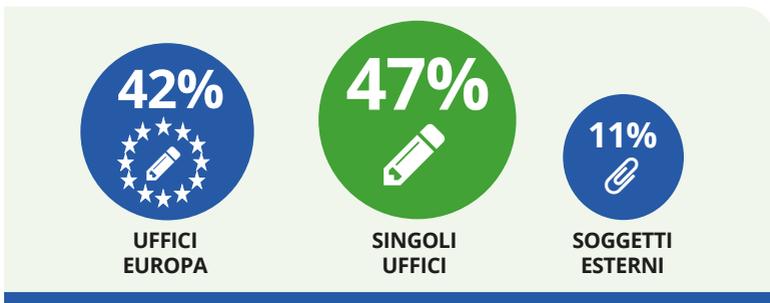
Fonte: elaborazione Anci Lombardia



**Figura 11**

PROGETTI PRESENTATI - FINANZIAMENTI STRUTTURALI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



Esiste un certo legame tra le due tipologie di finanziamento e i soggetti che decidono di proporre i propri progetti a candidatura tendono a farlo utilizzando entrambi i canali a disposizione.

## BISOGNI IN TEMA DI FINANZIAMENTI EUROPEI

Nei paragrafi seguenti verranno proposte informazioni sulle esigenze dei Comuni in tema di finanziamenti europei. L'attenzione si è concentrata sulle aree che necessiterebbero di essere sviluppate maggiormente, sia in termini di offerta di servizi che di qualità degli stessi, attraverso i fondi comunitari.

### **Aree di sviluppo**

Le aree tematiche di attività che gli Enti segnalano come quelle che necessiterebbero maggiormente di essere implementate grazie ai bandi europei sono, in via prioritaria, Infrastrutture, Cultura e turismo, Efficientamento energetico e promozione delle fonti di energia rinnovabile. Questi settori di intervento sono ritenuti, quasi universalmente, i più bisognosi di aiuti esterni per garantire standard qualitativi e quantitativi soddisfacenti. Rispondendo al quesito su quanto ciascuna area fosse bisognosa di finanziamenti attraverso una scala di valutazione composta da quattro modalità di giudizio, più della metà degli Enti ha segnalato questi settori al massimo livello di priorità (>  *Tabella 5*).

Applicando l'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) ai dati rilevati tramite questionario, si osserva un'interessante distribuzione degli stessi. Questo tipo di tecnica multivariata permette di ridurre il numero di variabili e di evidenziare quelle che sono definite come le dimensioni latenti, ovvero i fattori in grado di riassumere meglio il complesso delle risposte fornite.

L'analisi ha permesso di estrapolare due dimensioni in grado di



**Tabella 5**  
AREE PRIORITARIE DI SVILUPPO  
*Fonte: elaborazione Anci Lombardia*

<b>Aree tematiche</b>	<b>Media di giudizi (scala 1-5)</b>
Infrastrutture e reti	3,6
Cultura e turismo	3,4
Efficientamento energetico e promozione delle fonti di energia rinnovabile	3,4
Ambiente	3,4
Mobilità sostenibile	3,3
Politiche Giovanili	3,2
Istruzione, formazione e lavoro	3,2
Inclusione sociale e lotta alla povertà	3,2
Salute	2,7
Cooperazione allo sviluppo	2,7
Ricerca e innovazione	2,6
Agricoltura	2,6

spiegare bene il senso delle risposte fornite dagli Enti in merito a quanto le diverse aree tematiche necessitano di finanziamenti europei.

I risultati dei test di attendibilità dell'analisi, applicata ai dati a disposizione, segnalano una certa robustezza del modello interpretativo.

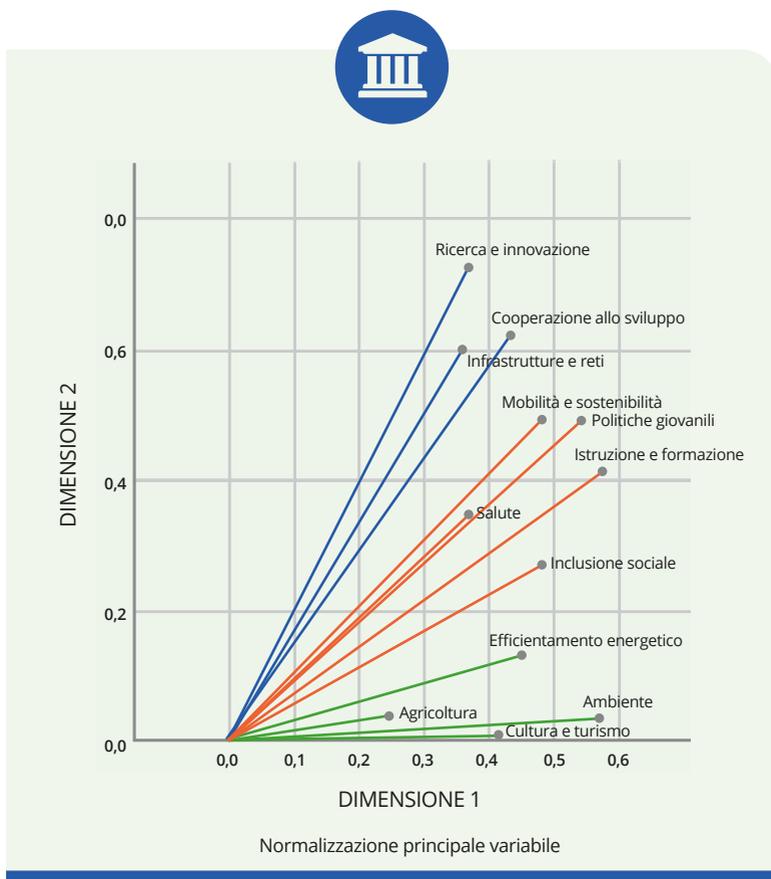
Per quanto riguarda i bisogni di finanziamento tramite programmazione comunitaria, gli Enti lombardi si possono distinguere in due gruppi principali, a cui si riferiscono le dimensioni estrapolate.

Da una parte ci sono quelli che potremmo definire gli “innovatori” (dimensione 1), ovvero chi ha dichiarato che le aree che dovrebbero avere la priorità di finanziamento sono quelle che si riferiscono alla ricerca e innovazione, alla cooperazione allo sviluppo e alle infrastrutture e alle reti. Opposti, nei giudizi di priorità, ci sono gli “ambientali” (dimensione 2), ovvero chi ha dato alta priorità a settori quali l’ambiente, l’efficiamento energetico, l’agricoltura, cultura

**Figura 12**

GRAFICO DELLE MISURE DI DISCRIMINAZIONE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



e turismo. I due gruppi si distinguono in quanto i giudizi espressi sono stati sufficientemente netti per poter ascrivere gli Enti nelle categorie citate. Tra i due gruppi se ne distingue un terzo, che tende a fornire giudizi meno schierati ma che, comunque, assume una sua identità. Potremmo definire questo gruppo di Enti come “sociali” ovvero chi, anche se con valori più moderati, assegna la priorità di investimenti ad aspetti quali la mobilità sostenibile, le politiche giovanili, l’istruzione e formazione, la salute e l’inclusione sociale.

La [Figura 12](#) illustra quelle che sono definite “misure di discriminazione”, ovvero quanto le aree sono propense ad appartenere a una o a un'altra dimensione.

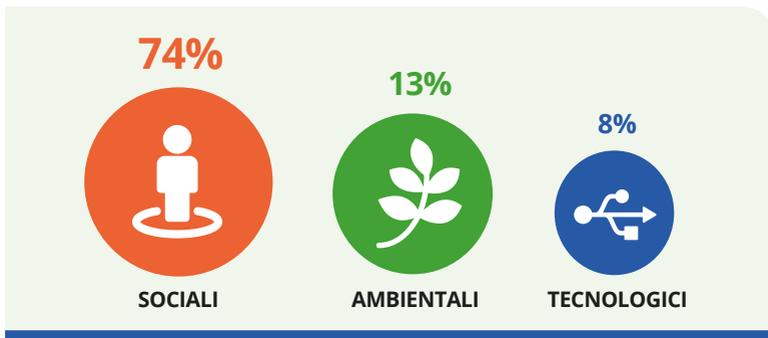
I confini dei diversi gruppi identificati sono abbastanza sfumati in termini di profili degli Enti che vi appartengono. In altre parole ogni gruppo è composto da Enti eterogenei senza una forte caratterizzazione in termini di popolazione, livello di urbanizzazione o distribuzione territoriale.

La maggior parte degli Enti (74%) ha espresso giudizi abbastanza moderati, risultando così ascrivibili alla categoria dei “Sociali”. Meno frequenti sono state le posizioni nette, infatti le categorie dei “Tecnologici” e degli “Ambientali” sono meno numerose, raccogliendo rispettivamente l’8% e il 13% degli Enti rispondenti (> [Figura 13](#)).

### [Figura 13](#)

#### PROFILI DEGLI ENTI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



## PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ

Scopo di questa sezione è quello di esporre quali sono i punti di forza e le criticità indicati dagli Enti rispondenti. Sono stati indagati aspetti quali la percezione dell'importanza dei finanziamenti per le proprie politiche territoriali, la coerenza della programmazione comunitaria con le linee strategiche degli Enti, gli aspetti relativi all'accesso delle informazioni, e quali sono considerate maggiormente difficoltose per gli Enti, tra le diverse attività richieste.

### **Importanza dei finanziamenti europei per lo sviluppo**

Gli Enti censiti ritengono che i finanziamenti europei siano decisamente importanti per lo sviluppo, in termini di quantità e qualità dei servizi erogati. In una scala da 0 a 10, dove zero significava "ininfluente" e dieci "fondamentale", il valore medio espresso dai rispondenti è stato 7,9, con una mediana anch'essa elevata, pari ad 8, il che significa che almeno la metà dei rispondenti ha fornito giudizi oltre gli ultimi tre valori della scala.

A fornire i punteggi più alti, sottolineando l'importanza dei finanziamenti per alzare il livello dei servizi offerti, sono stati principalmente gli Enti Provincia e i Comuni di dimensione compresa tra 20.000 e 50.000 abitanti. Nei Comuni con popolazione maggiore di 50.000 abitanti si registra una percezione di utilità leggermente inferiore ma comunque più alta rispetto agli Enti di piccole dimensioni.

I Comuni in ambito montano esprimono giudizi lievemente più alti in merito all'utilità dei finanziamenti comunitari rispetto alle amministrazioni presenti nei territori in pianura.

Negli Enti, infine, che hanno investito risorse nella costituzione di Uffici Europa si respira una convinzione maggiore sul fatto che i programmi finanziati siano utili per l'implementazione dei servizi erogati ai cittadini.

## Reperimento delle informazioni

Il dato positivo espresso sull'importanza dei programmi si contrappone all'opinione sulla reperibilità delle informazioni. Da un lato si sottolinea il contributo che i programmi finanziati UE forniscono al miglioramento delle politiche e dall'altro emerge una certa difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie per acceder-  
vi. Solo il 19,5% di essi, infatti, ritiene che i canali informativi siano adeguati, il 43,5% pensa che siano deficitari, mentre il restante 37% non esprime opinioni in merito.

Chi ha costituito un Ufficio dedicato alla gestione delle attività inerenti i programmi europei risulta essere meno soddisfatto della reperibilità delle informazioni inerenti alle diverse possibilità di finanziamenti. Il 43% degli Enti dotati di Ufficio dichiara l'adeguatezza dei canali informativi, contro il 18% di chi ne è sprovvisto.



### Tabella 6

#### CANALI INFORMATIVI UTILIZZATI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

Canali informativi	% Enti
Siti internet	78,5%
Istituzioni europee e nazionali	36,7%
Società di Consulenza	26,6%
Sportelli Informativi	17,7%
Partecipazioni a network tematici	16,5%
Altro	15,2%
Riviste specializzate	7,6%

Occorre dire, però, che la forbice è causata principalmente da chi non prende una posizione in merito in quanto non in possesso di una conoscenza tale per farlo. Negli Enti con Ufficio questa dinamica è, di fatto, quasi inesistente, mentre assume un alto valore percentuale tra chi non ha personale specializzato.

La stessa situazione si verifica se si osservano i giudizi sull'adeguatezza dei canali informativi ripartiti per tipologia di Ente rispondente. Gli Enti Provincia si dichiarano maggiormente soddisfatti (42%) rispetto ai Comuni (19%) che, però, sono caratterizzati da un'alta percentuale di astenuti.

La maggior parte degli Enti (79%) reperisce le informazioni in merito ai finanziamenti europei attraverso il web che, rispetto ad altri canali utilizzati, rappresenta il mezzo con più possibilità divulgative. Altri canali utilizzati sono tipicamente le comunicazioni delle istituzioni europee e nazionali (37%) e le società di consulenza (26%) (>  Tabella 6).

## Miglioramenti percepiti

Tra i soggetti che hanno ricevuto i finanziamenti europei, è opinione diffusa, che, grazie alla realizzazione delle attività dei progetti, vi siano stati dei significativi miglioramenti in alcuni aspetti.

A livello generale il 53% degli Enti ritiene che tali miglioramenti siano stati "buoni" mentre il 11% li definisce "notevoli". Risulta essere più bassa la percentuale di Enti che non ha notato particolari incrementi di efficienza (24%). Infine è presente un 10% di Enti che ha dichiarato che la realizzazione dei progetti finanziati dalla UE non ha prodotto alcun beneficio.

Nel dettaglio l'aspetto ritenuto maggiormente significativo riguarda il fatto che, grazie ai finanziamenti europei, sono state trovate risorse per progetti inseriti nella programmazione dell'Ente che non avrebbero trovato tutta o parte della copertura finanziaria. Anche le nuove opportunità di sviluppo territoriale e in certa misura la nascita di partenariati hanno conseguito sostanziali miglioramenti grazie all'approvazione dei progetti.


**Tabella 7**
**VANTAGGI PERCEPITI DERIVANTI DALLA PARTECIPAZIONE  
AI PROGRAMMI FINANZIATI**
*Fonte: elaborazione Anci Lombardia*

<b>Aree tematiche</b>	<b>Media</b>
Finanziamenti per progetti inseriti nella programmazione dell'Ente che non avrebbero trovato tutta o parte della copertura finanziaria	2,8
Nuove opportunità di sviluppo territoriale	2,8
Nascita di partenariati con soggetti del territorio che possono aumentare le competenze dell'Ente	2,5
Cooperazione tra diversi uffici dell'ente	2,3
Aumento della pianta organica dell'Ente	1,4

Attività quali la cooperazione tra i soggetti e l'aumento della pianta organica non sembrano essere particolarmente migliorate grazie alla realizzazione delle azioni previste. Proprio in considerazione di queste ultime attività, se si adotta, come per le Aree di sviluppo, un modello interpretativo dei dati basato su un'analisi multivariata, emerge una logica differente adottata dagli Enti nel segnalare i livelli di miglioramento che l'azione progettuale ha prodotto. Sembrerebbe che le ricadute in queste aree siano in antitesi. Chi ha segnalato buoni incrementi di performance per una di queste aree ha contemporaneamente indicato che l'altra non ne ha conseguito alcuno e viceversa. In effetti, si tratta di aspetti diversi tra loro. Da una parte i progetti approvati hanno permesso una più fitta collaborazione con l'esterno, dall'altra un potenziamento interno.

Tracciare un profilo ideal-tipico degli Enti che hanno privilegiato uno o l'altro aspetto non è agevole, in quanto non risultano chiare le caratteristiche endogene che determinano le diverse tipologie di risposte.

## Coerenza con la programmazione dell'Ente.

In generale gli Enti Lombardi ritengono in modo abbastanza diffuso che la programmazione europea adottata sia coerente con le linee strategiche di indirizzo interne. Gli Enti, quindi, affermano che i loro piani di azione non vengono influenzati dai programmi di finanziamento europei ma, al contrario, le policies sono in genere implementate secondo piani e strategie definiti a priori e che la partecipazione ai programmi finanziati comunitari è coerente con essi. Il 58,3% degli Enti lombardi ritiene che la programmazione europea sia abbastanza o molto coerente con le politiche implementate, mentre a considerarla poco o del tutto incoerente, è il 17,5%. Il 24,2% non è in grado di esprimere una valutazione in tal senso.

### Figura 14

COERENZA CON LE LINEE STRATEGICHE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



**58%**

**COERENZA  
CON LINEE STRATEGICHE**

Analizzando nello specifico le tendenze delle risposte, emergono alcune differenze. A considerare la programmazione maggiormente in linea con i propri obiettivi strategici sono gli Enti sovraterritoriali, Province e Comunità Montane, ma anche le amministrazioni comunali con elevato grado di urbanizzazione.

## Criticità

Il processo che porta ad una partecipazione attiva ai programmi finanziati europei è strutturato in diverse fasi. È necessario, infatti,

reperire le informazioni, redigere i progetti, ricercare e coordinare eventuali partner, operare una gestione amministrativa e una rendicontazione ed altre attività ancora. Questi aspetti possono risultare più o meno critici per gli Enti.

Tramite il questionario è stata indagato il livello di criticità percepito dagli Enti per ogni fase del processo. Questo aspetto è stato rilevato attraverso 9 item misurati su scala Likert 1-10 . La media dei punteggi di ogni singolo item fornisce un valore generale della qualità del servizio.



### Tabella 8

#### CRITICITÀ EMERSE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

Aree	Media (scala 1-10)
Gestione amministrativa	5,9
Formazione degli operatori	5,8
Stesura e gestione dei progetti	5,7
Coordinamento nazionale e regionale	5,7
Ricerca partner	5,5
Uso della lingua straniera	5,5
Reperimento delle informazioni	4,5
Rendicontazione progetti	6,1
Coordinamento locale	5,1

L'indagine evidenzia che nessuna delle diverse voci viene percepita come maggiormente critica rispetto alle altre.

In generale le difficoltà sono state incontrate, in tutte le fasi del processo, ad un livello medio. I dati, però, evidenziano alcuni aspetti particolari.

Le difficoltà sono state percepite in modo molto diverso dagli Enti, e questo è accaduto in tutte le aree dove la quantificazione delle criticità riscontrate è stata in media intorno al valore 6. Il dato sulla variazione indica, tuttavia, che circa il 70% degli Enti ha quantificato le difficoltà in un range compreso tra 3,5 e 8,5 circa, il che significa che il dato medio è il risultato di una situazione percepita in modo alquanto differente dagli Enti.

Gli Enti Provincia soffrono meno dei Comuni e delle Comunità Montane le attività relative alla ricerca delle informazioni sulle opportunità fornite dall'Unione Europea. Occorre, però, far notare che le Province hanno una soglia di percezione delle criticità più alta, in quanto hanno segnalato mediamente punteggi più bassi in quasi tutte le aree. Fa eccezione la formazione degli operatori, vissuta come aspetto maggiormente problematico rispetto alle amministrazioni comunali. Le questioni legate all'uso della lingua straniera sono avvertite in modo differente. Mentre per Province e Comuni l'utilizzo dell'inglese risulta essere meno difficoltoso rispetto ad altri aspetti, nelle Comunità montane sembrerebbe essere la questione che crea maggiori difficoltà.

Gli Enti che hanno attivato un Ufficio Europa segnalano un livello di criticità mediamente minore rispetto a chi non ha previsto una struttura dedicata. Ciò accade in tutte le aree ad eccezione del coordinamento nazionale e regionale, che viene segnalato più difficoltoso rispetto a chi non prevede che questa attività sia svolta da personale espressamente incaricato.

I differenziali maggiori nelle quantificazioni dei livelli di criticità si osservano per l'uso della lingua straniera e per le attività di rendicontazione e gestione amministrativa. Chi è provvisto di un Ufficio Europa non percepisce questi settori di attività come particolarmente problematici, cosa che invece accade a chi ne è privo.

Un'ulteriore interpretazione può essere fornita da un modello di analisi fattoriale che tenta di spiegare la distribuzione dei livelli di criticità espressi dai rispondenti attraverso la ricerca di legame significativo tra di essi. In altre parole si cerca di trovare delle variabili nuove che siano in grado di spiegare il senso delle risposte date. Affinché la situazione sia spiegata in modo chiaro è opportuno che

queste nuove variabili (o fattori) siano il minor numero possibile.

La distribuzione delle risposte fornite dagli Enti in merito alle criticità riscontrate nelle attività inerenti ai finanziamenti europei permette di operare una siffatta analisi.

L'applicazione del modello di analisi fattoriale ai dati in oggetto permette di estrapolare due componenti, o fattori, in grado di spiegarli.

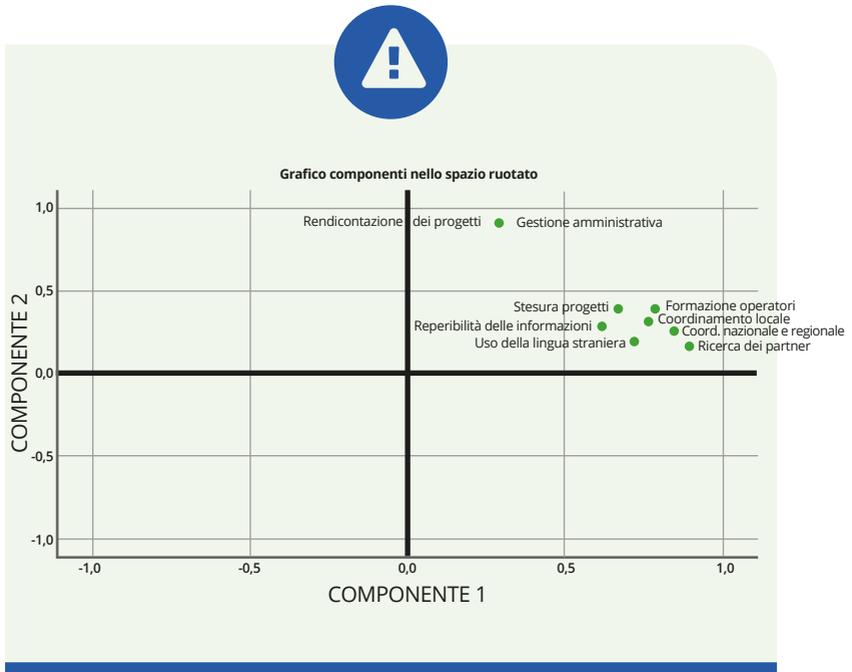
Nella [Figura 15](#) si nota come gli item “Stesura progetti”, “Formazione operatori”, “Coordinamento nazionale e regionale”, “Coordinamento locale”, “Uso della lingua straniera”, “Reperibilità delle informazioni” e “Ricerca dei partner” sono legati tra loro e sono da ascrivere alla componente 1, così come “Rendicontazione dei progetti” e “Gestione amministrativa” sono anch'esse legate e da attribuire alla componente 2.

Risulta chiaro che le criticità percepite dagli Enti sono intese in

### **Figura 15**

POSIZIONE DELLE ATTIVITÀ RISPETTO AI FATTORI ESTRAPOLATI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



due accezioni differenti. Da una parte c'è chi riscontra difficoltà inerenti alla parte amministrativa e burocratica delle attività connesse ai finanziamenti UE, dall'altra c'è chi, al contrario, non la ritiene particolarmente problematica. Non è possibile formare una categoria omogenea per il secondo gruppo in quanto se è vero che gli item hanno ricevuto punteggi simili, si tratta pur sempre di attività abbastanza diverse tra loro.

In linea generale gli Enti che percepiscono meno la difficoltà del lavoro burocratico e amministrativo sono quelli dotati di Ufficio Europa, ma non esclusivamente. Si tratta di una situazione che vede una certa trasversalità rispetto alle caratteristiche degli Enti.

Nella [tab. Figura 16](#) è riportata la sintesi dei risultati ottenuti.

## Indicazioni qualitative per una strategie europea degli Enti locali

Il progetto *Lombardia Europa 2020* ha tra i suoi obiettivi primari quello di promuovere, presso il personale dipendente degli Enti locali della Lombardia, la capacità progettuale per la programmazione europea, ma anche quello di creare competenze in grado di realizzare su tutto il territorio percorsi di avvicinamento e conoscenza della cittadinanza europea. Le istituzioni europee fanno, infatti, grande affidamento sui governi degli Enti locali al fine di promuovere una reale integrazione europea anche a livello territoriale a partire dall'articolo 5 del Trattato di Lisbona, istituito proprio per rafforzare il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini e alle cittadine. Il ruolo degli Enti locali nello scenario economico globale è, pertanto, sempre più decisivo e le amministrazioni locali hanno una precisa responsabilità nello sviluppo del territorio.

L'obiettivo non si limita, dunque, al fatto di attrarre, utilizzare e gestire risorse europee utili a realizzare interventi che rispondano

**Figura 16**  
RISULTATI IN SINTESI



## 43 UFFICI EUROPA



DIFFUSI  
IN TUTTA  
LOMBARDIA



PERSONALE  
LAUREATO



DEI PROGETTI  
(AD AZIONE DIRETTA)



## 511 PROGETTI PRESENTATI



ITALIA-SVIZZERA  
HORIZON 2020  
UIA



SUCCESSO  
AZIONE  
DIRETTA



SUCCESSO  
FONDI  
STRUTTURALI



## 2 milioni MEDIA PER PROGETTO



COFINANZIAMENTO MEDIO  
DA PARTE DEGLI ENTI

alle esigenze e peculiarità dei territori, rispetto alle funzioni strategiche degli enti stessi, ma anche di riuscire ad acquisire un posizionamento dei sistemi locali rilevante a livello europeo, come fattore di crescita economica.

Affinché questo avvenga occorre che le amministrazioni dialoghino tra loro a partire dal livello di prossimità e sarebbe opportuno che tale integrazione interessasse i modelli di gestione dei servizi pubblici per la cittadinanza. L'istituzione e l'avvio dell'operatività di Servizi Europa di Area Vasta (SEAV) sul territorio regionale è, dunque, legata all'efficacia del percorso integrato di rafforzamento di capacità che il progetto sarà in grado di porre in essere.

L'adozione di criteri comuni, la definizione di procedure amministrative trasparenti, la diffusione di prestazioni efficienti ai cittadini e lo stabilirsi di metodologie condivise potranno, infatti, agevolare una maggiore conoscenza reciproca, a una più rapida integrazione dei sistemi amministrativi e a un miglior raggiungimento dei parametri di efficienza gestionale sempre più richiesti dall'Unione europea.

Affinché la proposta organizzativa - gestionale per l'area vasta indicata dal progetto *Lombardia Europa 2020* sia valida, risultano fondamentali sia la valorizzazione dell'esperienza acquisita dai diversi soggetti territoriali nell'ambito dei fondi europei, sia la creazione di nuove condizioni idonee alla costruzione di progettualità europee innovative e di qualità.

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di evidenziare, sulla base dei risultati dell'indagine quantitativa e qualitativa condotta, le variabili direzionali in grado di determinare l'indirizzo verso una situazione di sviluppo dei Servizi Europa forte o debole. Questo può essere determinato dal numero di progetti presentati, dai servizi erogati e dalla tipologia di attività realizzate dall'Ufficio Europa, dai modelli gestionali e organizzativi adottati, dai modelli di *governance* con il territorio, dalla rete di relazioni attivata a livello anche internazionale e dagli strumenti di pianificazione adottati. D'altra parte, maggiori saranno le disponibilità finanziarie e di personale (e soprattutto più ampie le caratteristiche e competenze del personale messo a disposizione degli Uffici Europa), maggiore sarà la forza dell'Ufficio stesso.

L'Ufficio Europa si configura, infatti, come una struttura dedi-

cata a favorire l'avvicinamento degli Enti Locali al sistema Europa, al fine di promuovere una cultura europea a livello locale e porre in relazione le esigenze dei territori con le strategie comunitarie. Si pone come una cabina di regia che, oltre a fornire informazione e assistenza tecnica su politiche, orientamenti e programmi dell'UE a utenti interni ed esterni all'Amministrazione (comuni, università, scuole, associazioni, ecc.), raccoglie le istanze del territorio e le mette a sistema attraverso l'elaborazione e gestione di iniziative progettuali all'interno di bandi comunitari. D'altra parte, i contributi europei possono rappresentare un'opportunità importante per gli Enti locali al fine di realizzare progetti innovativi, difficili da supportare all'interno delle limitazioni date dalle forme ordinarie di finanziamento.

In prima battuta, l'analisi dei dati raccolti attraverso i questionari indica in modo evidente la presenza di Uffici Europa dedicati alla progettazione e/o gestione di progetti/finanziamenti europei nei Comuni di maggiore dimensione, nelle Province e nei Comuni Capoluogo, come già esplicitato nei capitoli precedenti. Solo una dimensione più ampia sembra quindi poter garantire un livello di organizzazione tale da poter istituire tali strutture. D'altro canto, in media gli Uffici Europa sono caratterizzati dalla presenza di almeno due persone dedicate, una situazione di difficile realizzazione nei piccoli e medi Comuni che già risentono della carenza di personale amministrativo.

Si evidenzia, anche, come il personale generalmente preposto all'Ufficio Europa tenda ad essere piuttosto giovane, entro i 27 anni di età e con prevalenza di sesso femminile. La minore età è associata di frequente a una conoscenza delle lingue straniere maggiormente elevata e a una più elevata propensione al confronto internazionale per quanto attiene la gestione dei progetti e delle relazioni a questa connesse.

Inoltre, gli enti che presentano un Ufficio Europa si dimostrano in grado di produrre un quantitativo molto più elevato di progettualità rispetto ai canali di finanziamento europei, siano essi diretti o indiretti. In base agli elementi rilevati grazie al lavoro compiuto attraverso la ricerca, si può percepire come anche alcuni enti privi di Ufficio Europa presentino progetti sulla programmazione regionale dei fondi europei, anche valorizzando delle consolidate esperienze

degli uffici tecnici rispetto alle tematiche di riferimento (ambiente, energia, politiche sociali, politiche giovanili, etc.). Sempre grazie al lavoro compiuto nella fase preliminare della ricerca è, al tempo stesso possibile ricavare le potenzialità addizionali associate a tutti questi enti che possono già disporre di un vero e proprio Ufficio Europa. La presenza di quest'ultimo si è rivelata in grado di fornire un'azione di supporto e di sinergia con i settori dell'ente in questione impegnati sui temi specifici della programmazione regionale.

Per quanto concerne la tipologia di avvisi europei in risposta ai quali i progetti specifici vengono presentati, la percentuale di Enti (78 enti) che ha maturato un'esperienza di partecipazione per l'ottenimento di fondi strutturali è leggermente maggiore rispetto a quella relativa ai programmi a gestione diretta (57 enti). Anche in questo caso, come già evidenziato nel Capitolo precedente, la dimensione del Comune incide in maniera rilevante sulla decisione di partecipare ai programmi inerenti i fondi strutturali. Risultano, infatti, maggiormente attivi in tal senso i Comuni con fascia demografica più alta. Se infatti la percentuale dei Comuni intervistati che progettano in questi ambiti è di circa il 14% nei Comuni tra i 20.000 e i 50.000 abitanti, questa percentuale sale al 53% nei Comuni sopra i 50.000 abitanti.

I dati mostrano, inoltre, un'importante percentuale di successo dei progetti presentati dagli Enti che risultano meritevoli di finanziamenti strutturali. L'indice relativo alla concessione dei finanziamenti delle proposte presentate per la gestione di progetti relativi a programmi diretti è molto basso. Oltre al contesto estremamente differente dato dalla tipologia di programmi e di regole, oltre che dall'estensione della competizione su base geografica e procedurale molto più ampia, è importante rilevare sin d'ora un primo elemento determinante relativo alle competenze. Il personale in servizio presso gli Enti pubblici locali dimostra una capacità di lettura dei bandi regionali rispetto agli avvisi europei, insieme a una maggiore conoscenza della programmazione regionale grazie a una consolidata attività di partecipazione a livello regionale con il sistema regionale. Tra le difficoltà dimostrate dal personale, emerse sia dalla rilevazione attraverso i questionari che dalle interviste in profondità, è rilevante

evidenziare quanto l'assenza di rapporti di collaborazione e partenariati solidi con enti, sia simili sia complementari aventi sede in altri paesi europei diversi da quello di origine dell'ente in questione, risulti penalizzante in vista della partecipazione a programmi diretti o "tematici". Tra gli enti coinvolti nelle interviste in profondità e sulla base dei questionari, coloro che dichiarano di partecipare a reti territoriali o tematiche (in particolare 102 Enti, ovvero circa il 14% dei rispondenti) hanno maturato una rilevante esperienza di partecipazione, gestione e rendicontazione di progetti finanziati dall'Unione europea tramite i programmi a gestione diretta e i progetti che hanno fatto capo direttamente all'ente e non sono stati delegati né affidati esternamente. In tali casi di successo, gli enti in questione hanno potuto rafforzare la propria presenza e operatività a livello transnazionale sulla scena europea anche grazie alla presenza di figure cardine che hanno apportato alle istituzioni coinvolte competenze sia tecniche sia politiche e condiviso internamente il patrimonio di riferimenti istituzionali operativi presso altri enti consolidati e verificati (per quanto concerne l'affidabilità e le reali capacità) grazie alle esperienze pregresse. Tale valore aggiunto, dato dalla forza relazionale delle figure decisionali e operative presenti all'interno degli enti, non si rileva, invece, o comunque non in maniera così determinante, tanto importante da incidere sulla partecipazione ai programmi diretti e costituire uno dei fattori di successo. In entrambi i casi citati, il rafforzamento già operato dal punto di vista della partecipazione a reti internazionali e partenariati, genera inoltre la proliferazione di opportunità a vantaggio della diversificazione delle possibilità di ricezione di ulteriori finanziamenti da parte dell'ente coinvolto in tale situazione di dinamicità.

Come brevemente introdotto sopra, è inoltre importante sottolineare come la diversa tipologia di fondi, diretti e strutturali, offra ulteriori elementi chiarificatori in tal senso. Se, da un lato, i fondi strutturali sono maggiormente conosciuti e utilizzati da più tempo dalle amministrazioni pubbliche, in quanto seguono logiche simili al trasferimento delle risorse di tipo ordinario, specie in relazione ai fondi gestiti dalle Regioni (nell'ambito dei programmi operativi regionali, che rappresentano la maggioranza con l'89% degli enti ri-

spondenti, rispetto al 35% legato alla partecipazione ai programmi diretti), dall'altro le difficoltà di accesso ai fondi settoriali o "diretti" sono maggiori: si tratta di risorse programmate a un livello istituzionale, il quale viene percepito dai beneficiari come maggiormente distante, e richiedono l'attivazione di un partenariato transnazionale per poter costruire una proposta progettuale ammissibile alla competizione (la stessa arena competitiva molto più ampia e diversificata rispetto alla dimensione regionale). Dal lavoro di ricerca svolto, sia nella fase preliminare dell'indagine qualitativo-quantitativa, sia nelle interviste in profondità, emergono, inoltre, difficoltà - linguistiche e di altro tipo - anche nella comprensione di parte della documentazione necessaria per la preparazione delle pratiche di candidatura e di risposta ai bandi legati ai programmi diretti, in particolare gli allegati tecnici e i formulari quando questi sono immediatamente accessibili in lingue veicolari, come quella inglese e francese, che non sono ancora di dominio comune in tutti gli Enti locali territoriali intervistati. Si conferma, dunque, una situazione caratterizzata da maggiori difficoltà per quanto riguarda l'accesso ai fondi diretti, anche dovute alla necessità di conoscere le lingue e all'esigenza di assicurare che gli interventi proposti siano coerenti con le politiche e strategie di Bruxelles, pertinenti rispetto alla normativa UE, e che presentino contenuti innovativi a livello europeo.

Si potrebbe, qui, aggiungere un altro degli elementi critici che costituisce un' debolezza e sempre più spesso causa di esclusione dai finanziamenti diretti: tra gli elementi di criticità che hanno, finora, generato un alto tasso di esclusione dall'ottenimento di risorse tramite la partecipazione ai programmi europei di tipo diretto, è importante ricordare in questa sede anche quello legato alla capacità di impatto e a quello che viene usualmente definito come "valore aggiunto europeo", ovvero la dimostrazione di quanto la proposta sia in grado di generare cambiamenti positivi di rilievo sull'insieme dell'Unione e non soltanto a livello locale. Le interviste in profondità hanno, ad ogni modo, permesso di rilevare buone prassi anche in tal caso, come quelle adottate presso il Comune di Cinisello Balsamo che, forte di un'elevata partecipazione e un alto tasso di successo in programmi europei tematici, ha maturato una consape-

volezza nell'ambito del tema di riferimento grazie al confronto costante con partner di altri paesi europei, tanto da poter maturare e saper spendere un'accresciuta capacità di generare un impatto determinante a livello unionale attraverso progetti di entità esigua. Si è, inoltre, dimostrato in grado di creare una connessione strategica tra le politiche unionali e quelle territoriali. In questo modo, l'ente si è avvalso delle competenze specialistiche già presenti internamente, rafforzandole ulteriormente proprio grazie alla partecipazione ai programmi europei e dimostrando come, anche a livello locale, sia possibile competere in questa dimensione, che ha causato situazioni di scoraggiamento rispetto alla stessa partecipazione in altri casi simili. Un'attenta pianificazione, a partire dalle risorse disponibili e in raccordo con il livello decisionale e strategico, si è rivelata essenziale per rafforzare la competitività.

Occorre precisare che per i fondi diretti il sostegno comunitario si basa, nella maggior parte dei casi, sul principio del cofinanziamento: le sovvenzioni sono intese come incentivi per realizzare progetti che non sarebbero fattibili senza il supporto finanziario dell'Unione europea. Una proposta progettuale per poter per poter accedere al finanziamento comunitario deve possedere alcuni criteri di successo (efficacia, efficienza e trasparenza) e ad alcuni criteri di qualità (rilevanza, fattibilità e sostenibilità).

Oltre alle difficoltà sopra descritte, è importante notare come i fondi settoriali finanzino per lo più azioni di tipo immateriale, quali per esempio analisi, studi, creazione di gruppi di lavoro e reti per la messa a punto di progetti e politiche, scambio di buone pratiche. L'ammontare medio per progetto è generalmente inferiore rispetto a quanto possa essere garantito dai fondi strutturali. Questo aspetto mette in evidenza quanto sia difficile per un Ente locale pensare allo sviluppo economico e sociale del territorio solo attingendo ai fondi settoriali europei. Occorre, invece, acquisire una capacità di sviluppare interventi utilizzando fondi diretti e indiretti, prima sperimentando o apprendendo buone pratiche attraverso progetti sui canali diretti, poi mettendole a sistema con i fondi strutturali e lavorando in sinergia, elemento promosso con forza sempre maggiore dalle stesse istituzioni europee, anche in vista della prossima programmazione 2021-2027.

Un altro aspetto che emerge dall'analisi quantitativa è una sorta di andamento a due velocità dei territori lombardi, con una forte concentrazione delle progettualità nell'area centrale di Milano e lungo l'asse Monza/Bergamo/Brescia, e con un certo dinamismo del territorio afferente al Comune di Mantova. Le zone più a nord e a sud della Regione, invece, registrano una sorta di immobilismo. È dunque evidente come il progetto SEAV debba essere in grado di partire da queste buone prassi al fine di trasferire modelli gestionali e metodologie, facendo sì che la capacità di ottenimento e gestione di finanziamenti europei diretti sia diffusa su tutto il territorio. L'obiettivo attuale è quello di ridurre il divario esistente.

Le potenzialità di un Ufficio Europa dovrebbero essere valutate, inoltre, sotto il profilo della sua capacità di *governance* e questo richiede una duplice valutazione:

1. il posizionamento rispetto ai singoli dipartimenti del proprio ente;
2. il rapporto e la collaborazione con gli altri Enti locali e con i principali *stakeholders* territoriali.

Per quanto riguarda il punto 1 si tratta di uno degli aspetti cruciali che l'Ufficio Europa dovrà considerare con attenzione al fine di sviluppare al meglio le proprie potenzialità di progettualità e la capacità di fare sistema con i vari uffici tecnici dell'ente. Questi, infatti, possiedono numerose competenze e capacità di sviluppo di iniziative, cosa peraltro dimostrata anche da come, pur in assenza di Ufficio Europa, molti Enti locali siano particolarmente attivi nella presentazione di progetti. Il 55% degli Enti rispondenti ha maturato, infatti, almeno un'esperienza di partecipazione sia a programmi europei diretti sia anche a quelli caratterizzati da elevata competizione e complessità come "AMIF - Asylum, Migration and Integration Fund", "Horizon 2020" e "Connecting Europe Facility". Tra questi, si segnalano i casi significativi dei Comuni di Pioltello (MI), di Castellucchio (MN), di Desio (MB), delle Province di Como, Sondrio, Monza e della Brianza, e delle Comunità montane dell'Alta Valtellina, della Valchiavenna, della Valtellina di Sondrio e della Valtellina di Tirano.

Queste capacità interne all'Ente potrebbero essere ulteriormente

valorizzate e l'Ufficio Europa, in quanto struttura trasversale, potrebbe acquisire o rafforzare ulteriormente la capacità di dialogare con i diversi settori dell'amministrazione, di raccoglierne e di potenziarne al massimo le competenze. Uno sforzo del genere richiede metodologie di lavoro coordinato e partecipato. Nella maggior parte dei casi, infatti, il personale addetto all'Ufficio Europa, pur possedendo competenze in materia di progettazione europea, non è in grado di produrre contenuti tecnici se non per mezzo del supporto garantito dallo specifico dipartimento. Significativa l'esperienza della Città Metropolitana di Milano, rilevata attraverso le interviste, che ha istituito un tavolo di coordinamento intersettoriale sulle politiche europee guidato da un referente diretto del Gabinetto del Sindaco e che, riunendosi regolarmente su base mensile, garantisce con puntualità e coerenza un raccordo, non solo tra i vari settori della Città metropolitana, bensì anche tra quest'ultima e l'ente comunale.

Le proposte progettuali che un Ufficio Europa avrebbe maggiori opportunità di costruire dovrebbero, pertanto, essere il frutto di un lavoro di squadra che recepisce le capacità diffuse dell'Ente e le concentra sotto forma di progettualità. Sono stati casi di successo quelli rilevati grazie alle interviste in profondità, in particolare della Provincia di Brescia, Comune di Mantova e di Cinisello Balsamo (MI).

Riguardo al punto 2, la presenza di un Ufficio Europa interno all'Ente è spesso accompagnata dall'esistenza di un sistema di relazioni con il territorio molto forte, poichè la partecipazione ai progetti europei richiede generalmente la costruzione a livello locale di un partenariato forte che includa imprese, Camere di Commercio, università, etc. Le interviste realizzate evidenziano come, nelle Province di Cremona e di Brescia, nel Comune di Mantova e nella Città Metropolitana di Milano, l'Ufficio Europa sia la struttura che partecipa ai vari tavoli territoriali relazionali o che li promuove direttamente. Si tratta, inoltre, dello strumento grazie al quale l'ente può garantire una referenzialità specifica nell'ambito dei tavoli di pianificazione e sviluppo del territorio e fornire un valido apporto in merito alla stessa programmazione.

In genere, gli enti con Uffici Europa tendono ad avere un approccio più ampio rispetto al territorio costruendo partenariati, anche interna-

zionali, con reti di Comuni o con sistemi di rappresentanza di vario tipo, oppure sviluppando progetti di cittadinanza attiva. Saper fare rete con i portatori di interesse del territorio è un'abilità imprescindibile.

D'altra parte, i progetti europei si costruiscono e si possono gestire nella misura in cui si è in grado di recepire le istanze locali e di trasformarle in occasioni di confronto e basi per produrre qualcosa di innovativo, utile a livello territoriale e che abbia un impatto politico, economico e sociale che sia traducibile in una buona pratica trasferibile ad altri spazi a livello regionale, nazionale ed europeo.

Cruciale, dunque, la capacità di coinvolgimento di tutte le forze del territorio (dal sistema imprenditoriale al mondo del volontariato e ad altre istanze della società civile) in grado di esprimere e di introdurre a diverso titolo competenze ed elementi di innovazione, ricerca e di analisi dati.

I fattori chiave per assicurare il successo di un progetto possono essere molteplici: la partecipazione attiva dei partner in fase non solo di progettazione, ma anche di attuazione; un'efficace pianificazione delle attività da implementare; un'adeguata struttura organizzativa; l'integrazione delle competenze; la rispondenza a problemi reali; un gruppo di lavoro competente e motivato, etc. Il valore aggiunto europeo e la capacità di generare ricadute positive sul territorio e sul sistema economico sono, tuttavia, imprescindibili.

La capacità di "fare sistema" al proprio interno e rispetto al proprio territorio generando contenuti innovativi e costruendo reti e partenariati transnazionali può costituire, quindi, un punto focale per ogni ente che voglia accedere ai fondi e alle opportunità europee generando sviluppo locale.

Questa capacità e la necessità di rafforzarla ulteriormente emergono chiaramente dalle interviste in profondità realizzate tra i mesi di novembre 2018 e gennaio 2019, in particolare dalle risposte ottenute dalla Provincia di Cremona, dalla Provincia di Brescia (in cui risulta che "l'Ufficio Europa sia cruciale perché deve sensibilizzare le amministrazioni per costruire delle reti anche soltanto di livello locale e questo spinti dal riconoscimento di quanto le aggregazioni siano importanti per generare sistematicità"), dal Comune di Iseo (presso il quale è attivo un Ufficio Europa che "coinvolge gruppi di

interesse in funzione della tematica oggetto di progettualità” e spiega come “negli ultimi 24 mesi siano stati coinvolti principalmente altri enti e organizzazioni istituzionali, operatori turistici, studenti e associazioni non-profit.”) e dalla Comunità Montana del Sebino Bresciano, con sede principale a Sale Marasino (BS), che si avvale di una vera e propria banca dati dedicata nella quale sono stati raggruppati e vengono aggiornati i riferimenti operativi corrispondenti alle principali associazioni e soggetti privati presenti sul territorio di interesse.

La presenza di una struttura preposta all’Europa predispone, più che in altri casi, l’ente e il suo territorio verso una naturale attività e un percorso di internazionalizzazione. Inoltre, questo posizionamento di tipo relazionale a livello di sistema locale e a livello europeo/internazionale si presta, poi, molto bene a essere valorizzato come strumento di marketing territoriale. In un contesto in cui la frontiera competitiva si è oggi progressivamente allargata, il marketing rappresenta uno strumento, cui le aree territoriali dovranno fare un ricorso sempre maggiore, per attrarre risorse, sostenere le imprese in esse operanti, promuovere lo sviluppo e, in ultima istanza, migliorare la qualità della vita della collettività.

Il marketing territoriale richiede la partecipazione coordinata e integrata di soggetti diversi, consentendo di integrare prospettive diverse in un indirizzo coerente allo sviluppo dell’area locale. Il fatto di essere intrinsecamente caratterizzato dal coinvolgimento e dal coordinamento di soggetti diversi sottolinea la natura fortemente relazionale del marketing del territorio, che può essere quindi ampiamente utilizzato per orientare processi di attrazione e internazionalizzazione del sistema locale.

Per quanto concerne la tipologia di inviti atti a presentare proposte a livello europeo, gli enti intervistati dichiarano un’esperienza pregressa di partecipazione a tutta la gamma di programmi, con una preferenza per i seguenti: “Horizon 2020”, “Programma di Cooperazione Interreg Italia-Svizzera”, “LIFE: Environment and Climate Action”, “UIA – Urban Innovative Action”, “Europa Creativa”, “Era-

smus+ - programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport”.

Questo dato fa emergere l'esigenza di creare una cultura specifica nella scelta dei programmi. Anomala, ad esempio, la forte partecipazione al programma “Urban Innovative Actions – UIA” (come emerge dal dato del 23,5% degli Enti rispondenti che dichiarano di aver risposto a tale invito a presentare proposte), strumento di ambito sicuramente urbano, che nasce per le città, ma con un livello di competizione molto alto e una bassissima percentuale di successo. Anche la buona partecipazione a programmi europei finalizzati alla promozione e alla salvaguardia della diversità linguistica e culturale europea o al rafforzamento della competitività del settore culturale e creativo (per esempio Europa Creativa), è sicuramente indice della necessità da parte degli Enti locali di sostenere iniziative in ambito culturale, quale il rilancio per la rigenerazione urbana (come dimostra il caso del Comune di Mantova), pur a fronte del rischio, a causa dell'elevata competizione, di insuccesso e di mancato finanziamento di proposte pur qualitativamente ammissibili.

Il programma per l'ambiente e il suo sottoprogramma “Azione per il Clima” (nell'attuale programmazione denominato “LIFE 2014-2020”) ha invece, fin dalla sua istituzione nel 1992, finanziato un numero significativo di progetti in Italia, che risulta uno dei paesi più virtuosi nell'ambito di tale strumento. “Azione per il Clima” riguarda molti temi tipici delle aree urbane come l'inquinamento atmosferico, i rifiuti e la resilienza sulle bombe di calore, pertanto offre diverse opportunità di lavoro. La cooperazione territoriale garantiscono poi molte potenzialità rispetto ai problemi delle aree urbane. Molti dei temi affrontati come energia, ambiente, inclusione sociale, *governance* e aspetti culturali sono già inseriti negli spazi di cooperazione.

Educare alla scelta dei programmi significa anche saper concentrare gli sforzi dove si ritiene che le probabilità di successo siano maggiori, selezionandoli anche in base a un'attenta valutazione che tenga conto degli ambiti e delle azioni che presentano, in un momento dato, maggiori disponibilità di risorse allocabili rispetto al numero di proposte selezionate.

La forte presenza su programmi, quali Europa per i Cittadini, Europa Creativa ed Erasmus+, si può spiegare ricollegandosi al dato attraverso il quale è emerso come la gran parte delle progettualità vengano espresse dagli Uffici Europa. Questi ultimi, rispetto a quanto è sorto dalle interviste in profondità, lavorano intensamente con gli istituti scolastici, con le facoltà accademiche e con i centri di formazione professionale svolgendo un ruolo di orientamento attivo. La stessa indagine di approfondimento, svolta mediante le interviste ad alcuni Enti campione, evidenzia come gli Uffici Europa svolgano un'azione di promozione dei valori dell'Unione europea. Il coinvolgimento dei giovani e delle scuole attraverso attività di comunicazione e formazione sulle politiche e istituzioni europee, opera nel senso del rafforzamento dei valori europei e del sistema di relazioni a essi connesso.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, le linee di finanziamento maggiormente utilizzate sono state quelle relative al POR FESR e POR FSE. Anche sui PON, dove esistono programmi che interessano le regioni dell'Italia centro-settentrionale, si registrano buone presenze (ad esempio il PON scuola, il PON Governance).

Tra le prime conclusioni che è possibile trarre, al di là di quelli che sono allo stato attuale i programmi verso i quali si concentrano una predilezione e una conoscenza maggiore da parte degli enti pubblici territoriali, si riscontrano sicuramente ampi margini di crescita per poter accedere anche ad altre tipologie di azioni. Tra questi, anche gli strumenti di finanziamento afferenti ad esempio al Piano Juncker e al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), le cui priorità spaziano da innovazione e rafforzamento di competenze, ai cambiamenti climatici e ambientali, a infrastrutture e a piccole e medie imprese (PMI). Questo richiede, naturalmente, anche competenze specifiche di tipo finanziario e contabile.

Emerge poi, in maniera stringente, l'esigenza che il territorio si raccordi con il Comune capoluogo e la Provincia, in quanto amministrazioni locali di riferimento del territorio per ruoli, competenze e capacità organizzativo gestionali. Presentare progetti autonomamente, senza un confronto con quest'ultimo, non si rivela essere una soluzione efficace per lo sviluppo locale e per la sostenibilità

dei progetti nel tempo. Comune e Provincia hanno la possibilità di rafforzare i propri ruoli di coordinamento e di indirizzo sulla progettualità espressa dal territorio. E ciò intende essere sviluppato dal progetto *Lombardia Europa 2020* attraverso un percorso condiviso con il sistema regionale o gli uffici competenti dei singoli spazi di cooperazione.

## FOCUS SULL'ANALISI QUALITATIVA

Le interviste campione a enti che presentano un Ufficio Europa mostrano, rispetto al tema del posizionamento dell'Ufficio Europa dal punto di vista della governance sul territorio, come molti enti abbiano istituito delle forme di collaborazione (Convenzioni, Tavoli tecnici di lavoro, etc.) con le diverse amministrazioni del territorio. Attraverso questi strumenti viene garantita una collaborazione tra gli enti, nonché una condivisione delle attività e delle informazioni. Anche la presenza di aggregazioni e reti, già formatesi sulla base di precedenti progetti realizzati, consente di coinvolgere soggetti diversi su iniziative a livello non solo locale, ma anche nazionale ed europeo.

Numerose sono le interlocuzioni con i principali *stakeholder* territoriali dell'Ufficio Europa: Comuni del territorio, GAL, Camere di Commercio, Università, Centri di formazione professionale e di ricerca, Associazioni di industriali, etc.

Per quanto concerne i metodi di reperimento e gestione delle informazioni su programmi e bandi europei, si evidenzia come i processi decisionali, che intervengono nell'individuazione delle tematiche e dei canali di partecipazione dell'ente a programmi europei tramite progettualità specifiche, rispondono a una precisa pianificazione interna all'ente. I programmi di mandato dei Presidenti di Provincia o dei Sindaci, il Documento Unico di Programmazione (DUP) che ciascun direttore d'area sviluppa in funzione degli indirizzi del Presidente, sono gli elementi direzionali principali. Dai risultati emersi grazie al lavoro delle interviste in profondità, emerge come la selezione avvenga in funzione delle esigenze del territorio e delle

strategie dell'ente, come rivelano, per esempio, i casi del Comune di Ponte di Legno (BS), dove “i bandi individuati e di potenziale interesse vengono selezionati attraverso la condivisione con Amministratori e i Segretari” o del Comune di Mantova che, potendo contare su uno specifico assessorato in materia, valorizza le sinergie date dalla partecipazione alla giunta, grazie alla quale si concretizza l'attività di raccordo delle necessità dei diversi settori.

Un caso significativo è, inoltre, quello rappresentato dalla Provincia di Cremona, ente all'interno del quale, attraverso il Documento Unico di Programmazione, vengono individuati gli obiettivi dell'Ufficio Europa, di recente costituzione, attraversando la fase fondativa in cui prevale la formazione del personale e la collaborazione con il Comune di Cremona e con l'Associazione delle Province Italiane che si occupa di sostegno e avviamento degli uffici degli enti rivolti alle ipotesi di progettazione di iniziative sostenute da fondi europei.

Le scelte possono, nei casi in cui prevale un'armonia di intenti e di procedure, essere frutto di esigenze dei diversi soggetti territoriali e fare seguito ai tavoli tecnici con gli *stakeholder*. Tali scelte e gli orientamenti che le determinano, risultano, nei casi rilevati grazie alle interviste in profondità, essere direttamente legate agli interessi del territorio e influenzate dai processi attraverso i quali questi vengono individuati. Il Comune di Lodi, per esempio, pur in assenza di un vero e proprio Ufficio Europa, sottolinea espressamente “un'esigenza di rispondere tramite interventi specifici all'input politico di mandato”, mentre la Comunità Montana del Sebino Bresciano riporta come “nel bilancio, all'inizio di ogni anno, vengono individuate le aree di maggiore interesse sulle quali strutturare successivamente una programmazione strategica. Tali tematiche sono decise sulla base delle esigenze espresse del territorio e dell'interesse generale della collettività”.

Il Servizio Europa ha la possibilità di assumere un compito preciso che è quello di sensibilizzare le amministrazioni, non solo con il fine diretto di ottenere un supporto finanziario per le proprie proposte progettuali, bensì per costruire delle reti anche solo a livello locale. Le aggregazioni sono importanti per creare una sistematicità come dimostra, per esempio, il caso della Provincia di Brescia

che, nel corso del lavoro legato alle interviste in profondità, dichiara come “attraverso dei progetti già in essere si siano poi formate delle aggregazioni, delle reti attraverso cui si sono coinvolti gli enti anche su altre iniziative a livello nazionale e europeo”. È dunque essenziale che il Servizio Europa possa operare concretamente sulla realtà di riferimento e di mettere a frutto quanto avviene oltre la dimensione locale, al fine di contribuire a una crescita ampia e sinergica del territorio anche in un’ottica di sostenibilità che vada oltre la conclusione dei progetti specifici.

Le informazioni sui bandi aperti dell’Unione europea vengono in genere reperite attraverso il sito della Regione Lombardia o altri siti su finanziamenti europei, notiziari regionali, le antenne di Europe Direct, specifiche piattaforme sui bandi della pubblica amministrazione, la partecipazione a giornate di informazione e disseminazione specifici sui programmi europei come emerge, tra gli altri, dalle procedure riportate dal Comune di Cinisello Balsamo (MI), dal Comune di Ponte di Legno (BS), dalla Provincia di Cremona e dalla Provincia di Brescia.

È importante menzionare anche altri casi maggiormente specifici, come quello del Comune di Iseo (BS), che si avvale di una “società di consulenza selezionata attraverso un bando per servizi generali per la gestione delle attività internazionali dell’ente anche per il reperimento delle informazioni su programmi e bandi europei e la conseguente selezione dei bandi e degli ambiti di intervento”.

In merito ai servizi presenti sul territorio a supporto dell’attività di progettazione europea degli Enti locali, esistono reti di vario tipo (come la Rete Bibliotecaria Bresciana - RBB), sportelli informativi, Centri per la formazione e/o l’orientamento, Gruppi di Azione Locale (GAL), il sistema universitario e camerale che veicolano le informazioni su quello che le amministrazioni locali svolgono a livello europeo.

Circa il rapporto tra la pianificazione delle politiche locali stabilite e implementate dall’ente e l’implementazione di progettualità di livello europeo in attuazione di politiche unionali, si tende a seguire le indicazioni del DUP come rilevato attraverso le interviste in profondità, soprattutto nei casi delle Province di Brescia e di Cremona, della Comunità Montana del Sebino Bresciano e del Comune di Mantova.

La scelta dei metodi e strumenti per la costruzione dei progetti e

dei partenariati attiene generalmente ai direttori d'area per la parte tecnica o all'Assemblea dei Sindaci a livello Provinciale o alla Giunta Comunale per la componente politica.

Sulle caratteristiche del personale impegnato all'interno degli Uffici Europa si registra spesso una carenza di personale, che conduce all'attivazione di consulenze esterne per la predisposizione dei progetti in base alla tipologia del progetto da realizzare, come rilevato in particolare attraverso le interviste in profondità realizzate presso la Provincia di Brescia e il Comune di Iseo (BS). In genere, l'amministrazione locale svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento, mentre l'operatività della costruzione delle proposte o della gestione progettuale viene spesso affidata all'esterno. Il personale degli Uffici Europa ha seguito corsi di formazione di vario genere (Regione/ ANCI Lombardia, etc.), ma si registra la necessità di effettuare una mappatura delle competenze e delle eventuali necessità formative. Questo garantendo un'adeguata formazione, non solo al personale del servizio Europa, bensì anche a funzionari di altri uffici, per garantire una migliore efficacia nella redazione delle proposte.

Gli strumenti di gestione tecnica e amministrativa dei progetti finanziati vengono, nei casi di enti che hanno già maturato esperienze rilevanti grazie ad attività già implementate o concluse con successo a livello transnazionale – per esempio il Comune di Mantova e del Comune di Cinisello Balsamo (MI) rispetto a quanto rilevato attraverso le interviste – generalmente definiti in fase di progettazione per esigenze formali del formulario apposito e della documentazione da presentare in relazione a una candidatura e per poter rispondere con maggior coerenza a una logica di progettazione e pianificazione.

Le competenze relative alla preparazione linguistica, procedurale e informatica/digitale (uso delle piattaforme online di presentazione delle proposte a livello europeo) esistono, a volte, già all'interno degli enti, ma, più frequentemente, vengono spesso ricercate e attivate esternamente. Soprattutto in caso di finanziamento dei progetti, si rileva la necessità di integrare le competenze interne con quelle di strutture esterne. La gestione tecnica e organizzativa di coordinamento viene di solito lasciata in capo all'Ufficio Europa, mentre

quella operativa viene spesso affidata esternamente.

Emerge in questo senso la necessità di una mappatura delle competenze e delle eventuali necessità formative che coinvolgano, non solo lo staff degli Uffici Europa, bensì anche il personale di altri settori per garantire una migliore efficacia nella predisposizione dei progetti.

Infine, sulla capacità di raggiungere risultati in grado di generare un impatto rilevante sul territorio di riferimento dell'ente, gli strumenti che vengono utilizzati per la rilevazione dell'efficacia degli interventi realizzati (a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale) fanno spesso riferimento al Piano Economico Gestionale (PEG) interno, che prevede degli indicatori a cui si fa riferimento per misurare l'impatto. Enti come la Provincia di Brescia hanno sottolineato, nel corso del lavoro realizzato attraverso le interviste in profondità, l'importanza del "Piano Economico Gestionale (PEG) interno che prevede degli indicatori e al quale si fa riferimento a questo per misurare l'impatto. Inoltre, nell'ambito dei diversi progetti europei esistono degli indicatori specifici per il monitoraggio dell'impatto".

Tra gli strumenti a cui si ricorre per la comunicazione e l'amplificazione dei risultati raggiunti, si registrano le pubblicazioni sul sito istituzionale o sui canali di comunicazione sociale per veicolare le attività delle amministrazioni, newsletter, riviste di settore, stampa locale, con valutazioni dei feedback, conteggi delle visualizzazioni delle pagine, etc.

Tuttavia, mentre sul piano della trasparenza e della valutazione dell'impatto rispetto al raggiungimento degli indicatori. Il sistema appare maggiormente definito e strutturato con una serie affinata di strumenti messi in campo, in termini di comunicazione alla cittadinanza sulle modalità con cui le risorse europee vengono utilizzate sul territorio, il percorso necessità di ulteriori affinamenti tanto sul versante delle metodologie quanto dal punto di vista della pianificazione.

Occorre pensare nuovi processi di partecipazione che garantiscano un'interazione attiva e una maggiore condivisione con i cittadini rispetto ai risultati delle iniziative europee implementate. Questo al fine di assicurare una piena appropriazione dei contenuti e dei prodotti sviluppati, facendo in modo che si verifichi un trasferimento effettivo con reali benefici per tutto il territorio. Non si tratta solo

di incrementare la percentuale di successo dei progetti attuati, ma di raggiungere l'obiettivo principale che è quello della crescita e dello sviluppo diffuso, con piena rispondenza tra ciò che si è realizzato e i soggetti territoriali che ne vedranno gli effetti positivi.



.....

**LUCA BRAMATI**, settore ricerche ANCI Lombardia, si occupa di ricerche e studi inerenti alle Amministrazioni comunali lombarde da circa 20 anni. È stato autore di numerosi lavori di indagine svolti in collaborazione con Università, Istituti di Ricerca e Istituzioni locali e nazionali. Esperto di analisi quantitativa attraverso l'utilizzo di modelli Multicriteri (MCDA) e di Network Analysis (SNA). È stato autore di pubblicazioni ed articoli relativi alle attività di policy delle Amministrazioni comunali lombarde.

.....

**LAURA LENTINI** Senior Project Manager dell'Associazione TECLA, si occupa da oltre 16 anni di finanziamenti europei, pianificando, gestendo e monitorando progetti cofinanziati dall'Unione europea e partenariati nazionali e internazionali. Docente di Euro Progettazione e di Fondi europei per le Amministrazioni pubbliche locali, ha gestito Tavoli di progettazione partecipata tra Enti locali per l'elaborazione di proposte progettuali a valere sui principali programmi europei ad azione diretta e indiretta. Ha lavorato per 4 anni presso la Commissione Europea a Bruxelles in qualità di Project Coordinator per la verifica della compatibilità della legislazione dei paesi candidati all'ammissione all'Unione Europea con l'acquis communautaire.

.....

**ANNA LODESERTO** Laurea in "Scienze Internazionali e Diplomatiche" con indirizzo in "Politiche dello Sviluppo e Paesi extra-europei", seguita da master universitario in "Peacekeeping & Security Studies" e da numerose specializzazioni in affari internazionali. Negli ultimi 10 anni ha lavorato in oltre 20 diversi paesi coordinando progetti transnazionali e altre iniziative di carattere europeo, come

le prime campagne legate allo strumento dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE), introdotto con il Trattato di Lisbona, e alla costituzione di intergruppi tematici in seno al Parlamento europeo. Ha svolto attività di ricerca e di costruzione di percorsi di carattere euro-mediterraneo a supporto della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali prevalentemente in materie relative alla libera circolazione e mobilità transnazionale, al pluralismo dell'informazione, all'inclusione digitale e al contrasto alla criminalità organizzata. È Responsabile Scientifica del progetto "Il Comune Prossimo: tra sussidiarietà e sviluppo territoriale in chiave globale" gestito da ANCI Lazio e finalizzato alla costruzione di percorsi di sussidiarietà e prossimità volti allo sviluppo armonico dei territori in chiave europea e internazionale. Attualmente lavora presso il Dipartimento Europa e Cooperazione Internazionale di ANCI Lombardia.

# 2

## Un nuovo approccio agli uffici Europa in Lombardia

a cura di  
Mario Battello  
Giovanni Bursi  
Sabrina Medaglia



## **Le prospettive del sistema territoriale europeo lombardo**

I dati della presente ricerca consentono di rappresentare plasticamente la condizione degli Uffici Europa lombardi come quella di una “crisalide”: un fenomeno vitale, significativo e già strutturato, giovane e dalle grandi prospettive; un’esperienza pronta a spiccare il volo per valorizzare ancora di più le opportunità che l’Europa mette a disposizione. I dati della ricerca risultano essere poi oltremodo interessanti se letti in una logica globale, inserendo il tema degli Uffici Europa all’interno del più generale sistema di azioni e di modalità organizzative messe in campo dagli Enti locali lombardi per sviluppare le proprie politiche territoriali con l’utilizzo dei fondi europei.

Emerge, in sintesi, una realtà, quella lombarda, significativamente ‘europea’, dalle straordinarie potenzialità e con una interessante varietà di esperienze organizzative da valorizzare e promuovere. Ci si riferisce, ad esempio, al fatto che i 43 Uffici Europa rilevati afferiscano ad Enti locali di grandi e medie dimensioni in grado di rappresentare una quota importante se non maggioritaria della popolazione lombarda. Si fa riferimento, ancora, alla decisione già assunta con atti formali da parte di 24 Enti locali di attivare nel breve periodo al proprio interno un Ufficio Europa. Si fa riferimento, infine, alle molteplici modalità organizzative attivate da un numero rilevante di Enti locali per sviluppare percorsi di progettazione europea anche in assenza di un proprio Ufficio Europa.

I dati della ricerca ci mettono di fronte - grazie all’utilizzo della



### Tabella 9

#### SINTESI DEI PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DELLE POLITICHE TERRITORIALI EUROPEE LOMBARDE

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

#### **Punti di forza e potenzialità** MODELLI ORGANIZZATIVI EUROPEI

- I 43 Uffici Europa ricoprono buona parte della popolazione
- Altri 24 Enti locali intendono costituire un Ufficio Europa
- Significativi i 3 Uffici Europa delle Comunità Montane
- 57% degli enti senza Ufficio Europa presenta progetti

#### **Punti di debolezza e sfide** MODELLI ORGANIZZATIVI EUROPEI

- Solo 14 Uffici sono totalmente dedicati all'Europa
- 2 Province hanno chiuso l'Ufficio Europa
- Il 39% degli enti lombardi non ha attività sull'Europa
- È scarsa la motivazione ad attivare un Ufficio Europa

#### **Punti di forza e potenzialità** COMPETENZE EUROPEE

- Il personale degli Uffici Europa gestisce la progettazione
- Elevati i profili degli operatori degli Uffici Europa
- 6 anni di esperienza in media per personale Uffici Europa
- Il 43% degli enti fa progettare i settori di riferimento

#### **Punti di debolezza e sfide** COMPETENZE EUROPEE

- L'investimento in risorse europee è basso
- Scarse le occasioni di formazione europea per gli operatori
- Per le Province la formazione è un punto critico
- Uffici Europa poco attenti alle funzioni strategiche

#### **Punti di forza e potenzialità** PROGETTAZIONE E SERVIZI EUROPEI

- Gli Uffici Europa gestiscono internamento la progettazione
- La zona centrale della Lombardia è quella più attiva
- I Comuni intendono investire sui fondi europei
- I Comuni montani ritengono utili i finanziamenti comunitari

#### **Punti di debolezza e sfide della** PROGETTAZIONE E SERVIZI EUROPEI

- Mancano le professionalità per presentare i progetti
- La bassa Lombardia è la zona più scettica
- I Comuni piccoli presentano meno progetti su fondi strutturali
- La diponibilità informativa è ancora un problema sensibile

**Punti di forza e potenzialità****RETI E RELAZIONI EUROPEE**

- Buona la partecipazione degli Enti locali alle reti europee
- Le reti sono spesso istituzionali
- L'Ufficio Europa stimola la costruzione di relazioni europee
- La rete territoriale migliora la capacità di progettazione

**Punti di debolezza e sfide****RETI E RELAZIONI EUROPEE**

- Solo chi progetta partecipa a reti europee
- Solo il 20% delle reti coinvolge soggetti non pubblici
- Le reti fanno poca formazione
- Far parte di una rete non migliora la capacità di lobby

SWOT Analysis (cfr. Scott W.G; 2005)<sup>1</sup> – ad una realtà caratterizzata da punti di forza, ma anche ovviamente da alcune fragilità: potenzialità da sviluppare e sfide da affrontare per rendere l'Ufficio Europa uno strumento di azione sempre più efficace in ambito europeo.

L'Ufficio Europa, in altri termini, può diventare la carta vincente per il sistema degli Enti locali solo completando la propria metamorfosi e divenendo uno strumento sempre più aperto, condiviso e plurale. Serve una nuova visione che favorisca lo sviluppo di un nuovo modo di concepire l'Ufficio Europa non più collegato esclusivamente ai fondi e alla progettazione europea, ma anche alle funzioni strategiche dell'ente. Serve una visione europea nuova che consenta di attivare maggiore cooperazione istituzionale e mettere a valore tutte le risorse pubbliche e private presenti sul territorio. Serve un Ufficio Europa di rete.

L'embrione c'è, le potenzialità per far crescere gli Uffici Europa e con essi il sistema territoriale europeo lombardo ci sono, ma per essere sviluppate pienamente tali potenzialità devono essere collocate nell'alveo di SEAV: una strategia europea volta a promuovere la costruzione di una visione comune, la diffusione di una cultura sempre

<sup>1</sup> Per quanto riguarda la SWOT Analysis, intesa come identificazione punti di forza e punti di debolezza, opportunità e rischi, Cfr. Scott W. G., Modelli di management, Pearson Education Italia, Milano, 2005. In questa sede, viene utilizzata nella forma integrata debolezze/rischi, forza/opportunità.

più europea, lo sviluppo di nuove competenze europee, e la capacità di attivare quanto necessario per far crescere una nuova generazione di politiche europee all'interno degli Enti locali lombardi.

## **SEAV, verso una nuova generazione di politiche europee**

SEAV è un modello organizzativo progettato per rispondere alle nuove esigenze europee degli Enti locali. Esso si configura come un sistema di servizi europei gestito congiuntamente da una rete più o meno strutturata e formalizzata di Enti locali al fine di promuovere azioni di sviluppo locale attraverso la valorizzazione delle opportunità europee. Va precisato che, in questa sede, si intende per 'opportunità europee' l'insieme dei fondi, delle buone prassi, degli stimoli innovativi e delle occasioni di visibilità che l'Europa è in grado di fornire.

In quanto strumento di gestione di servizi europei, SEAV può essere iscritto a pieno titolo all'interno del percorso di sviluppo degli Uffici Europa in Italia, un percorso per certi versi ancora giovane, trovando la sua origine all'inizio degli anni '90, e sicuramente complesso, avendo dovuto affrontare 'già in tenera età' una serie di faticose traversie e vicende alquanto complicate. Un percorso breve, che può essere sinteticamente riletto alla luce di tre fasi storiche.

La prima di queste tre fasi coincide con gli anni '90.

In quegli anni<sup>2</sup>, l'Unione europea attiva una serie di strategie per farsi conoscere sempre di più dal grande pubblico e per rappresentarsi come un'opportunità di crescita, sviluppo e mobilità per tutti. A tal fine, la Commissione europea decide di istituire all'interno di alcuni Enti locali in ogni Paese dell'Unione degli Info-point Europa: sportelli informativi al servizio dei cittadini. Gli Enti locali italiani

---

<sup>2</sup> Per l'Europa, gli anni Novanta sono quelli di grandi trattati: Trattato di Maastricht (1993) e Trattato di Amsterdam (1999).

selezionati, con grande lungimiranza, collegano a questi Info-point degli uffici preposti alla progettazione europea: nascono i primi Uffici Europa. Queste prime esperienze embrionali vengono apprezzate sin da subito e vengono pian piano emulate e diffuse portando, già alla fine del secolo scorso, alla costituzione in Italia di un primo significativo gruppo di Uffici Europa.

La seconda fase coincide con la prima decade del nuovo secolo. In questi anni cresce il fermento nei confronti dell'Europa, un fermento testimoniato tra le altre cose anche dallo sviluppo massiccio degli Uffici Europa soprattutto all'interno delle Amministrazioni provinciali. Già nel 2004, infatti, si registra la presenza di 72 di questi Uffici all'interno delle allora 100 Province italiane<sup>3</sup>, un numero che crescerà ulteriormente negli anni successivi fino a garantire alla fine del decennio una copertura pressoché totale dell'universo di riferimento.

Negli ultimi dieci anni, e siamo nella terza fase, quella attuale, due fatti soprattutto producono una forte virata al percorso di sviluppo e diffusione degli Uffici Europa in Italia: il dibattito sulla riforma istituzionale e gli effetti della crisi economica. La vicenda della riforma istituzionale trova come noto il suo culmine con la Riforma Delrio del 2014 (L. 56/14) e con l'esito referendario del 2016 (Referendum Costituzionale, 04/12/2016). Questa vicenda produce significativi cambiamenti tecnico-organizzativi soprattutto all'interno delle Amministrazioni provinciali che, in un quadro poco chiaro dal punto di vista normativo e finanziario, si vedono costrette a riposizionare l'Ufficio Europa se non addirittura a sopprimerlo. Si pensi, ad esempio, che solo in Lombardia, negli ultimi anni, 2 Uffici Europa provinciali dei 9 presenti si sono trovati costretti a chiudere i battenti (Province di Monza-Brianza e di Lodi). Sull'altro fronte, invece, i Comuni trovano in quella riforma nuove possibilità di relazione e funzionamento (si pensi alle Città Metropolitane e alle Unioni dei Comuni, per citare due esempi) e iniziano ad accrescere il loro interesse nei confronti degli Uffici Europa e dei fondi europei anche, soprattutto, per tentare di recuperare parte delle risorse economiche

---

<sup>3</sup> Formez-Upi-Tecla, *Strategie e modelli degli Uffici Europa delle Province Italiane*, Roma, 2004.

drasticamente ridotte dagli effetti della crisi economica per far fronte alle proprie politiche.

È dentro a questa storia che si inserisce SEAV: una proposta che tenta di rispondere alla nuova situazione e alle nuove motivazioni che muovono le Province, i Comuni, le Comunità montane e le loro altre forme associative ad essere attive in Europa; una proposta che ha origine dall'esperienza attivata sperimentalmente da alcuni Enti locali per rispondere ai cambiamenti in atto.

SEAV viene ideato nel 2015<sup>4</sup>, ispirandosi in particolare a tre esperienze allora già in essere: l'esperienza di *modenapuntoeu*, una rete di oltre 30 Enti locali nata a Modena nel 2008 su proposta del Comune di Modena e della Provincia di Modena; quella di SAPE - Servizio Associato Politiche Europee, un Ufficio associato istituito nel 2014 mediante la sottoscrizione di una Convenzione tra Provincia di Ancona, Comune di Ancona, Comune di Senigallia, Comune di Fabriano e Comune di Jesi; quella di SEAV Brescia, un servizio Europa d'area vasta attivato dalla Provincia di Brescia nel 2015 come prima esperienza sperimentale di questo modello alla quale partecipano oltre 100 soggetti<sup>5</sup>.

SEAV coglie gli elementi peculiari del percorso di sviluppo degli Uffici Europa a livello nazionale e gli aspetti di novità delle esperien-

---

<sup>4</sup> Il Modello SEAV è stato elaborato da Mario Battello, Giovanni Bursi e Carmine Pacente per conto dell'Associazione TECLA. È stato presentato dagli stessi per la prima volta nel 2015 nell'ambito di un percorso formativo promosso da ANCI-UPI, finanziato dall'Accademia per l'autonomia, e rivolto alla Città Metropolitana di Roma; inoltre, altre sue interessanti prime applicazioni ed evoluzioni si trovano nella Provincia di Livorno, dove a seguito di un percorso partecipato è stato istituito nel 2018 il SEAV Livorno, e nella Provincia di Pescara, dove grazie ad un finanziamento POR Fse 2014-2020 si è costituito, sempre nel 2018, l'UEAM - Ufficio Europa Area Metropolitana.

<sup>5</sup> Bursi G., Buja A., *Fare rete per l'Europa. Condividere competenze territoriali: l'esperienza di modena.eu*, in Battello M., Pacente C. (a cura di), *La dimensione locale delle politiche comunitarie. L'ufficio Europa negli Enti locali*, Egea, Milano, 2012. Per un approfondimento delle esperienze è possibile consultare i siti di riferimento: [www.comune.modena.it/europa/attivita/rete-modenapuntoeu](http://www.comune.modena.it/europa/attivita/rete-modenapuntoeu)  
[www.comune.ancona.gov.it/ankonline/s-a-p-e-servizio-associato-politiche-europee](http://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/s-a-p-e-servizio-associato-politiche-europee)  
[www.provincia.brescia.it/ente/innovazione/servizio-europeo-di-area-vasta-seav](http://www.provincia.brescia.it/ente/innovazione/servizio-europeo-di-area-vasta-seav)

ze citate. Tra questi emerge il tema della rete nella sua declinazione di *sussidiarietà verticale*, per creare sinergie tra livelli istituzionali differenti, e di *sussidiarietà orizzontale*, per favorire la collaborazione tra i soggetti pubblici e privati attivi sul territorio. Per questo SEAV è anzitutto un modello organizzativo di tipo partecipativo, uno strumento volto a favorire la creazione di sinergie e dinamiche cooperative tra gli enti afferenti ad uno stesso contesto territoriale al fine di utilizzare al meglio tutte le opportunità europee.

Si tratta, in altri termini, di sviluppare modelli di gestione condivisi e partecipati tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, ben sapendo che soprattutto in Europa “nessuno può agire da solo” (Comitato delle Regioni; 2014<sup>6</sup>).

SEAV - il cui acronimo aiuta a comprendere la strategia metodologica che sorregge il modello sociologico di riferimento a quattro variabili<sup>7</sup> - prevede i seguenti pilastri:

- (i) attivare una set qualificato di *Servizi europei* (**Servizio**);
- (ii) valorizzare tutte le *Opportunità europee* (**Europa**);
- (iii) favorire l'azione sinergica tra una rete di *Soggetti istituzionali* (**Area**);
- (iv) promuovere il protagonismo degli *Stakeholder territoriali* (**Vasta**).

Queste dimensioni contenutistiche trovano una loro traduzione operativa in un modello gestionale costituito da altrettante variabili che sono:

- (i) attivare una *Governance comune* quale organo di indirizzo politico e strategico del SEAV;
- (ii) mettere in campo uno *Staff condiviso*, nel quale ogni soggetto coinvolto contribuisca attivamente sulla base dei propri obiettivi

<sup>6</sup> Comitato delle Regioni, *Attuare con successo la strategia Europa 2020. Manuale per gli Enti locali e regionali*, Bruxelles, 2014

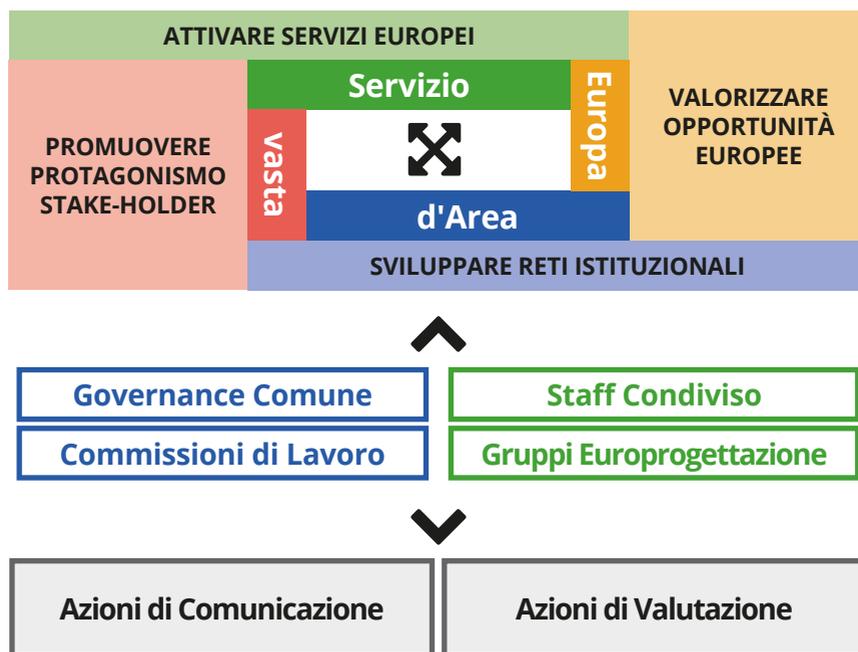
<sup>7</sup> SEAV si basa sul modello sociologico AGIL, elaborato da Talcott Parsons negli anni '50 e riutilizzato in Italia a partire dagli anni '80 come strumento di programmazione e analisi delle politiche pubbliche. Il modello si basa sull'idea che ogni azione sia costituita sempre da 4 categorie così identificate: A. Adaptation o Adattamento, G. Goal Attainment o Obiettivi, I. Integration o Integrazione, L. Latency o Valori.

- e del progetto complessivo condiviso;
- (iii) implementare un *Sistema di comunicazione efficace* per diffondere i risultati raggiunti;
  - (iv) implementare un *Sistema di valutazione e monitoraggio* per garantire il corretto svolgimento delle azioni programmate.

Gli elementi strutturali di SEAV vengono di seguito ripresi e applicati ai punti di forza e di debolezza emersi dalla ricerca, individuando in questo modo una serie di indicazioni strategiche e operative utili a far crescere ulteriormente il sistema europeo degli enti locali lombardi.

 **Figura 17**

IL MODELLO SEAV



## SEAV, al fianco degli Uffici Europa esistenti

L'evoluzione degli Uffici Europa in Italia, precedentemente ripresa in modo sintetico, ci dimostra come il fenomeno sia in continua evoluzione e come la capacità degli Enti locali di fare rete e di attivare creativamente risposte organizzative efficaci per cogliere le opportunità europee sia in qualche modo inesauribile.

All'interno di questo quadro, i 43 Uffici Europa rilevati (e i 24 che potenzialmente dovrebbero essere attivati) rappresentano una risorsa straordinaria sia per i rispettivi enti sia per l'intero territorio regionale anche se mostrano di essere mediamente giovani e con una *expertise* ancora in via di sviluppo. Infatti, a fronte di 4 uffici con esperienza ultradecennale (istituiti prima del 2000), se ne rilevano 16 costituiti tra il 2000 e il 2012 e 23 negli ultimi anni (dal 2013 ad oggi). Un Ufficio Europa su due, circa, ha compiuto appena 6 anni ed ha quindi bisogno di fare esperienza, di crescere e di potersi strutturare sempre più. A ciò si aggiunga il fatto che dei 43 Uffici Europa rilevati solo 14 sono totalmente dedicati all'Europa e alla progettazione europea, mentre 23 lo sono solo parzialmente.

Il quadro degli Uffici Europa in Lombardia, si completa poi con altri due dati interessanti: uno positivo, che vede l'istituzione in Lombardia di 6 Uffici Europa associati; l'altro critico, dovuto al fatto che, negli ultimi anni, 9 Uffici Europa purtroppo hanno dovuto chiudere (2 provinciali, 6 comunali ed 1 di una Comunità montana).

In sintesi, se da un lato gran parte degli Uffici Europa lombardi risulta essere ancora giovane e in fase di definizione, è indubbio tuttavia che essi rappresentino un'esperienza straordinaria per il territorio regionale (molto probabilmente anche per quello nazionale anche se, purtroppo, non sono disponibili altre mappature regionali con cui effettuare un confronto), un punto di propulsione unico per l'intero sistema, un patrimonio di technicalità e *know-how* con cui costruire quel curriculum europeo sempre più decisivo per essere efficaci nella competizione europea.

SEAV vuole mettersi al servizio degli Uffici Europa esistenti e, allo stesso tempo, chiede loro di mettersi al servizio del proprio territorio. Divenendone parte attiva, per questi enti SEAV può divenire:

- (i) un punto di riferimento con cui confrontarsi;
- (ii) un'occasione per fare rete e lavorare assieme;
- (iii) uno stimolo per mettersi in gioco e sostenere gli Enti locali del territorio;
- (iv) un'occasione con cui divenire testimonial dell'Europa sul proprio territorio, una buona prassi a cui guardare per crescere.

 **Figura 18**

I NUMERI DEGLI UFFICI EUROPA IN LOMBARDIA

**43**  
**ATTIVI****24**  
**IN FASE DI APERTURA****6**  
**ASSOCIATI****9**  
**CHIUSI**

## SEAV, L'UFFICIO EUROPA DI CHI NON HA L'UFFICIO EUROPA

La ricerca ci dimostra come un numero significativo di Enti locali senza Ufficio Europa non sia rimasto con le 'mani in mano' e si sia comunque attivato creativamente sulle questioni europee. Il 43% degli Enti locali senza Ufficio Europa, infatti, ha promosso azioni di progettazione europea attivando direttamente i singoli settori di competenza dell'ente; il 14% invece ha incaricato soggetti esterni per lo sviluppo di progetti o di altre azioni europee. Circa un Ente locale su due ha, quindi, sviluppato una propria azione europea anche in assenza di un Ufficio Europa, mettendo in evidenza sia il fatto di doversi attivare sia quello di potersi attivare sull'Europa: di doversi attivare, ovvero di cullare quel senso profondo di responsabilità europea che gli Enti locali nutrono nei confronti dei propri cittadini; di potersi attivare, ovvero di superare ogni forma di ostacolo procedurale, organizzativo e tecnico per stare in Europa in modo concreto e operativo.

Allo stesso tempo, però, si registra anche una buona fetta di Enti locali (39%) che non solo non ha attivato un proprio Ufficio Europa, ma che, addirittura, non ha attivato nessuna azione progettuale al proprio interno né coinvolgendo i propri settori né incaricando soggetti esterni. Sono enti che non sono stati in grado di attivare al proprio interno un Ufficio Europa per una pluralità di cause (ad es. mancanza di personale, di risorse e di tempo; complessità organizzativa e tecnica; assenza di una proposta o esperienza operativa con cui confrontarsi) e che hanno dichiarato (nel 91,2% dei casi) di non avere mai manifestato l'intenzione con atti formali (ad es. con delibere o atti di indirizzo) di voler costituire un Ufficio Europa dedicato alla progettazione e ai fondi europei.

È questo il dato più critico che esce dalla ricerca: un dato che racconta della difficoltà degli Enti locali di comprendere il senso e la misura di 'quell'opportunità chiamata Ufficio Europa'. Si tratta quindi di evidenziare maggiormente il senso di 'questo emerito sconosciuto' e spiegare che l'Ufficio Europa non deve essere considerato come uno strumento legato solo ed esclusivamente alla possibilità di reperire risorse (tra l'altro spesso ritenute inaccessibili), quanto piuttosto come un dispositivo organizzativo a servizio delle funzioni strategi-

che dell'ente (dal marketing territoriale alle relazioni internazionali, dall'innovazione sociale allo sviluppo delle competenze, per fare qualche esempio). Si tratta, inoltre, di rappresentarsi in modo concreto la misura di un Ufficio Europa, superando la diffidenza verso il non-noto (Cosa è un Ufficio Europa? Quanto mi costerà? Cosa produrrà di utile?) e progettando una 'situazione organizzativa' compatibile con le risorse, gli impegni finanziari e la capacità di governance dell'ente.

**Tabella 10****MODELLI ORGANIZZATIVI EUROPEI LOMBARDI**

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

**Punti di forza e potenzialità**

- I 43 Uffici Europa rilevati ricoprono buona parte della popolazione regionale riguardando enti di medie-grandi dimensioni
- 24 Enti locali hanno già approvato atti formali per costituire un Ufficio Europa. Sono enti con una media di 12.000 abitanti, non montani, con un elevato livello di urbanizzazione.
- Potenzialmente, il numero di Uffici Europa in regione è di 67 (43 Uffici costituiti e 24 in via di costituzione) con una media pari a circa 5 Uffici per Provincia
- 10 Uffici Europa hanno un'esperienza ultradecennale
- Si rileva la pionieristica presenza di 3 Uffici Europa all'interno di altrettante Comunità Montane
- Il 57% degli Enti locali senza Ufficio Europa attiva strategie alternative di progettazione:
  - il 43% delega direttamente i propri Settori;
  - il 14% incarica soggetti esterni

**Punti di debolezza e sfide**

- Dei 43 Uffici Europa rilevati, solo 14 sono totalmente dedicati alla progettazione europea a fronte di 29 che lo sono solo parzialmente
- 5 Province su 12 non hanno l'Ufficio Europa e 2 Province lo hanno dovuto chiudere per mancanza di risorse e di personale qualificato
- Una buona quota di Enti locali (39%) non ha nessuna attività sull'Europa: non ha Ufficio Europa, non ha Settori attivi, non ha incaricato soggetti esterni
- È scarsa la motivazione ad attivare un Ufficio Europa

I Comuni piccoli, i Comuni montani, i Comuni della dorsale sud della regione sono quelli che presentano maggiori difficoltà ad attivare un Ufficio Europa singolo e a sviluppare attività connesse alle politiche europee. A loro, soprattutto, ma anche a chiunque abbia avuto difficoltà ad attivare risposte organizzative europee, è rivolto l'invito a mettersi assieme, a condividere idee, risorse e progettualità per affrontare in maniera collettiva l'avventura europea. A tutti loro è rivolto l'invito ad entrare e far parte del proprio SEAV territoriale, a entrare in un percorso innovativo che consenta di immaginare soluzioni semplici e concrete per costituire il proprio Ufficio Europa o per vedere in SEAV il proprio Ufficio Europa. Anche perché, come è stato evidenziato da altre ricerche, "vivere senza un Ufficio Europa è possibile, lavorare con un Ufficio Europa a fianco è meglio" (Benedetti; 2004).<sup>8</sup>

## **SEAV, un caso già avviato: l'esperienza della Provincia di Brescia**

Il SEAV della Provincia di Brescia, è una buona prassi già sviluppata e istituita a partire dall'anno 2015: questa esperienza, unita ad altre di livello regionale e nazionale ha dato lo spunto al progetto "Lombardia Europa 2020", di cui Provincia di Brescia è partner quale capofila delle province lombarde.

Difatti, a seguito della riforma istituzionale prevista dalla Legge 56/14, la Provincia di Brescia, nella sua veste di "Casa dei Comuni", istituisce il suo SEAV, che nasce come strumento operativo di un nuovo modello di "governance" assumendo un ruolo di servizio ai Comuni del proprio territorio anche al fine di un coordinamento mirato alle esigenze e alle strategie dell'Area Vasta.

L'attività fondamentale del SEAV della Provincia è stata quella di intercettare i cambiamenti, le opportunità e le occasioni di crescita del

---

<sup>8</sup> Benedetti L., *Management e organizzazione degli Uffici Europa*, in Formez-Upi-Tecla, op. cit.

proprio territorio, anche attraverso l'utilizzo dell'analisi dell'Agenda Digitale, e, quindi, attraverso il reperimento nuove fonti di finanziamento sia a livello europeo, nazionale che regionale, mettendo in atto le strategie di pianificazione ed azione delle esigenze territoriali.

Con IL SEAV si è voluto creare anche una rete di partenariato locale e internazionale, con la promozione di tavoli di progettazione e un il networking, utile a razionalizzare le risorse economiche e gestionali proprie e dei soggetti partner.

Tra le varie attività istituzionali il SEAV offre il servizio di assistenza tecnica e affiancamento delle Amministrazioni locali durante l'intero percorso progettuale, dall'ideazione, alla presentazione della richiesta di finanziamento, alla sua concreta realizzazione, fino alla rendicontazione finale.

Il SEAV della Provincia di Brescia è diventato oggi un punto di riferimento per informare, formare, dare assistenza alla progettazione europea ai Comuni ed altri Enti, mettendo in relazione le opportunità comunitarie con le concrete esigenze di un territorio e delle istituzioni che lo rappresentano.

In questi quattro anni di attività ha maturato una significativa esperienza nell'accesso e nella gestione dei fondi europei, costruendo progettualità di valore sulle tematiche centrali della programmazione europea quali, tra gli altri: efficientamento energetico, mobilità sostenibile, IOT, smart cities, turismo e ambiente.

L'apporto di questo servizio ha generato la presentazione di 24 progetti, di cui 19 finanziati per un budget totale di 60 milioni di Euro.

Ad oggi sono oltre cento i Comuni coinvolti e trenta sono i partner nazionali ed internazionali aderenti, provenienti da svariati stati europei.

La Provincia di Brescia è quindi un partner strategico del progetto Lombardia Europa 2020: la professionalità dei funzionari che operano nel SEAV, in ottica di trasferibilità di competenze ai futuri SEAV lombardi, può essere utile per fornire assistenza tecnica, organizzativa e gestionale nella definizione di modelli e nuove forme collaborative di gestione associata di servizi europei, con una propensione non solo normativa ma di indirizzo amministrativo al modello della Provincia quale "Casa dei Comuni".

## SEAV, per essere protagonisti in Europa

Il 14% circa degli Enti locali oggetto dell'indagine ha partecipato e partecipa attivamente a una o più reti impegnate nel campo della progettazione e delle politiche europee. Questo dato risulta essere molto interessante e dimostra ancora una volta che gli Enti locali quando vogliono hanno la capacità di agire in ambiente internazionale. Questo dato mostra come la partecipazione alle reti di rilevanza europea (una delle chiavi strategiche dello sviluppo locale) non



### Tabella 11

#### RETI E RELAZIONI EUROPEE IN LOMBARDIA

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



#### Punti di forza e potenzialità

- Significativa partecipazione degli enti ente locali alle reti europee: il 14% degli Enti (ovvero 102) partecipa a reti territoriali o tematiche europee.
- La maggior parte delle reti sono state costituite attraverso la cooperazione con altri Enti (57%)
- La presenza di un Ufficio Europa stimola la costruzione di relazioni europee
- Per gli enti, far parte di una rete territoriale migliora la capacità di progettazione, accesso alle reti e scambio di buone prassi
- Il 16% degli Enti che partecipano ad una rete sono coinvolti in programmi a dimensione extra-europea)
- La presenza di un Ufficio Europa interno all'Ente è spesso accompagnata dall'esistenza di un sistema di relazioni con il territorio più forte



#### Punti di debolezza e sfide

- La partecipazione a reti è attivata soprattutto da chi presenta progetti europei: il 44% di chi presenta progetti è inserito in reti tematiche o territoriali
- Solo il 20% delle reti rilevate coinvolge altri soggetti
- Le attività di rete sono soprattutto legate alla progettazione e all'accesso alle informazioni e poco o per niente alla formazione
- Per gli enti, far parte di una rete territoriale non migliora la capacità di formazione e di lobby
- Poco frequenti sono le partnership con altri Enti Locali quali Comuni, Province, Comunità Montane (16%) Università e altri network tematici (12%), altri Enti territoriale (8%) e Cooperative o Consorzio di Cooperative (4%).

debba essere considerata come un tabù, ma per contro possa essere sviluppata e agevolata.

La ricerca, inoltre, mette in evidenza una serie di opportunità presenti all'interno degli Enti locali e sul territorio che possono essere maggiormente coordinate per essere più utili e funzionali: professionalità all'interno degli Uffici Europa o all'interno dei singoli settori degli enti impegnati nella progettazione europea; amministratori impegnati direttamente nello sviluppo delle politiche europee; diffusa partecipazione degli Enti locali a reti europee; enti pubblici e privati che offrono servizi specializzati sull'Europa. Queste ed altre ancora sono le potenzialità presenti in modo diffuso sul territorio e che possono trovare in SEAV una 'casa' e un punto di coordinamento.

## **SEAV, per formare competenze europee sempre più 'europee'**

Il numero di addetti all'interno degli Uffici Europa risulta essere ancora significativamente basso (circa 2 unità per Ufficio). Le persone impiegate negli Uffici Europa, inoltre, non sono sempre totalmente dedicate alle politiche europee, ma dedicano mediamente ad esse circa 16 ore alla settimana: le due unità per Ufficio di fatto si riducono ad una sola. Un investimento che sembra essere ancora basso (in termini di quantità di persone e di tempo dedicato) per sviluppare una vera e propria politica europea e per far crescere competenze veramente europee.

Sebbene l'investimento quantitativo in competenze europee risulti essere scarso, la ricerca mette comunque in evidenza l'elevata qualità e professionalità del personale impiegato negli Uffici Europa. Il profilo medio dell'operatore europeo - funzionario, donna, con una età media di circa 27 anni - presenta un livello di istruzione molto elevato, essendo in possesso nella maggior parte dei casi di una laurea ed avendo conseguito in un caso su dieci un master o un percorso professionalizzato nel settore. A questo si aggiunga che gli

operatori impegnati negli Uffici Europa hanno in media circa 6 anni di esperienza.

La possibilità di disporre di un nucleo, seppur ristretto, di operatori e/o progettisti europei specializzati a livello regionale appare un fatto di grande interesse, un patrimonio importante da mettere a va-



### Tabella 12

#### COMPETENZE EUROPEE DEGLI UFFICI EUROPA LOMBARDI

Fonte: elaborazione Anci Lombardia



#### Punti di forza e potenzialità

- Buona capacità di progettazione del personale coinvolto negli Uffici Europa.
- Buon livello di qualifiche del personale coinvolto negli Uffici Europa: il 69% è laureato; 1 su 10 ha titolo post-laurea.
- Buon livello di esperienza del personale coinvolto negli Uffici Europa: i dipendenti hanno in media circa 6 anni di esperienza.
- Nel 43% dei casi, i singoli uffici dell'Ente si occupano, all'occorrenza, della progettazione e della gestione dei progetti europei.



#### Punti di debolezza e sfide

- Basso investimento in risorse umane all'interno degli Uffici Europa visto il rapporto tra numero (in media 2 per Ufficio) e ore impiegate (in media 16 ore settimanali pro capite).
- Negli ultimi 3 anni, solo un ente su due ha erogato formazione per il personale coinvolto negli Uffici Europa o che si occupa di progetti europei.
- La formazione degli operatori viene vissuta maggiormente come elemento critico dalla Province piuttosto che dalle amministrazioni comunali.
- Il personale degli Uffici Europa si occupa poco delle funzioni strategiche (ad es. relazioni territoriali, relazioni internazionali, iniziative di promozione e sensibilizzazione, rapporti con altri enti pubblici).
- Gli Enti senza Ufficio Europa percepiscono maggiormente la difficoltà del lavoro burocratico e amministrativo.

lore e far crescere. Si aggiunga a ciò, la schiera di funzionari pubblici qualificati e competenti che operano sulla progettazione europea all'interno dei singoli settori degli enti nei quali non risulta essere attivo un Ufficio Europa.

È necessario agire e qualificare tali competenze con un approccio di formazione continua, evitando così "l'obsolescenza dei saperi agiti" (Casasanta; 2004<sup>9</sup>). È necessario fornire percorsi formativi mirati alle competenze presenti a vario titolo all'interno degli Enti locali: (i) agli operatori degli Uffici Europa, che devono divenire il motore di un processo di sviluppo europeo della propria 'area vasta' attraverso la partecipazione all'erogazione di servizi europei di qualità; (ii) ai funzionari pubblici dei settori impegnati in attività di progettazione, sostenendoli nel loro percorso di qualificazione e attivazione in sede europea; (iii) ai funzionari degli enti non ancora attivi in ambito europeo, dando loro la possibilità di affacciarsi a questa opportunità e poterla cogliere come occasione di sviluppo per sé, per il proprio ente e per il proprio territorio. Va evidenziato, in particolare, questo ultimo punto perché un significativo numero di Enti locali intervistati (316 pari al 42,6%) afferma, da una parte, la volontà e l'interesse a sviluppare politiche e progettualità europee ma, dall'altra, l'assenza di professionalità adeguate per poterlo fare.

## **SEAV, per sviluppare progettualità europee competitive**

A fronte dei 135 enti impegnanti nella presentazione di progetti (siamo attorno all'8% del campione), si rileva la presenza di molti, troppi, Enti locali che non hanno l'Ufficio Europa, che non hanno sviluppato progettualità europee, che non partecipano a reti europee e che non hanno svolto anche solo un'attività minima di sensibilizza-

---

<sup>9</sup> Casasanta R., *Profili professionali, competenze e fabbisogni formativi*, in Formez-Upi-Tecla, op. cit.

zione o di informazione all'Europa. Va sottolineato che spesso solo gli Enti locali grandi e medi hanno la possibilità di sviluppare un proprio Ufficio Europa che svolga azioni di progettazione europea: mano a mano che la fascia demografica scende, infatti, si registra una diminuzione proporzionale dei Comuni che hanno un Ufficio Europa, che risulta presente nel 15% dei Comuni medi, nel 11% dei medio piccoli fino ad arrivare al 3% dei piccoli e allo 0,4% di quelli molto piccoli.

Che l'Europa sia una faccenda per pochi grandi è un grosso limite per l'intero territorio regionale, soprattutto oggi che – come noto – si è forti in Europa solo se si agisce come sistema globale, solo se tutto il sistema regionale mostra di possedere una forza complessiva che gli deriva anzitutto dal fatto di disporre di una visione e di una strategia comune sull'Europa.

I dati sugli Uffici Europa e sulle modalità organizzative attivate dagli Enti locali sulla progettazione europea evidenziano comunque una significativa capacità di attivarsi su tale funzione, come dimostrano le performance sui progetti presentati e finanziati: nella programmazione 2014-2020, su programmi diretti e indiretti, sono state registrate complessivamente 564 candidature presentate di cui 279 (il 49,4%) sono risultate finanziate<sup>10</sup>.

Nello specifico, la percentuale di successo risulta essere maggiore per i progetti presentati sui programmi indiretti o fondi strutturali (87%) mentre risulta essere più bassa per i progetti finanziati con programmi diretti (35%). Volendo comunque vedere l'altra faccia della medaglia: il numero medio di progetti approvati rispetto al numero di enti che hanno progettato è di 2 circa in 5 anni. La forte focalizzazione sulla progettazione europea, se anche non deve divenire esclusiva e totalizzate, mostra una tecnicità diffusa da potenziare significativamente affinché possa divenire la carta vincente per essere sempre più competitivi all'interno dell'agone europeo.

---

<sup>10</sup> Da precisare che l'obiettivo della presente ricerca è la mappatura e l'analisi degli Uffici Europa, e non la mappatura dei progetti presentati e approvati, obiettivo che richiederebbe la progettazione e implementazione di un sistema informativo specificatamente progettato. Il dato sui progetti potrebbe quindi essere sottostimato (soprattutto per quanto riguarda quelli presentati).

**Tabella 14**

ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE ENTI LOCALI LOMBARDI  
PERIODO 2014 / 2018 (5 ANNI)

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

	N. enti interessati	N. progetti presentati	N. progetti finanziati	Media progetti finanziati per ente
<b>Progetti su programmi diretti e Cte</b>	57	406	141	2,5
<b>Progetti su programmi indiretti</b>	78	158	138	1,8
<b>TOTALE</b>	135	564	279	2

Il tema della progettazione è ovviamente il punto centrale dello sviluppo delle politiche europee all'interno degli Enti locali lombardi. Su questo tema, SEAV prevede l'attivazione di Gruppi di Euro-progettazione volti a sviluppare progetti secondo la metodologia PCM - Project Cycle Management (Ciclo di Gestione del Progetto) che *"fornisce una struttura che assicura che tutti gli attori coinvolti nel processo siano consultati e tutte le informazioni pertinenti siano rese disponibili, cosicché decisioni fondate possano essere prese nelle fasi chiave della vita di un progetto"* (Formez, 2004)<sup>11</sup>.

SEAV, come è emerso dalla presente lettura dei dati, si propone come una opportunità di sviluppo degli Uffici Europa e delle poli-

<sup>11</sup> Dipartimento Consiglio dei Ministri- Funzione pubblica e Formez, Project Cycle Management - *Manuale Per La Formazione*, Roma, 2004

**Tabella 13****PROGETTAZIONE EUROPEA IN LOMBARDIA**

Fonte: elaborazione Anci Lombardia

**Punti di forza e potenzialità**

- Gli Enti che presentano progetti a finanziamento diretto dimostrano una maggiore tendenza a lavorare in rete
- Il 50% degli Uffici Europa presenti nei Comuni esternalizza l'attività di progettazione, l'altra metà utilizza personale interno
- I progetti europei approvati riguardano prevalentemente i settori Ambiente (18%), Istruzione, formazione e lavoro (14%) e Infrastrutture e reti (12%)
- Gli Uffici presenti nei Comuni più piccoli o caratterizzati da un basso grado di urbanizzazione preferiscono esternalizzare la progettazione
- La zona centrale della Lombardia (Milano, Monza, Bergamo e Brescia) è quella maggiormente attiva nella progettazione europea
- I Comuni medi (20.000-50.000 abitanti) sottolineano maggiormente l'importanza di investire sui fondi europei
- I Comuni montani esprimono giudizi lievemente più alti in merito all'utilità dei finanziamenti comunitari rispetto alle amministrazioni presenti nei territori in pianura
- A differenza di quelli comunali, gli Uffici Europa delle Province sono più propensi a svolgere azioni di comunicazione e diffusione delle informazioni

**Punti di debolezza e sfide**

- In molti casi, gli Enti locali lombardi non presentano progetti europei per la mancanza della professionalità necessaria ad adempiere alle attività richieste per l'accesso ai finanziamenti.
- La bassa Lombardia (Pavia, Cremona, Lodi) sembra registrare un maggiore scetticismo nei confronti dei programmi diretti dell'Ue
- I Comuni più piccoli presentano meno progetti sui fondi strutturali
- Uno dei principali problemi della progettazione è il reperimento delle informazioni necessarie per accedere (più per i Comuni e le Comunità montane che per le Province)
- Si registra una maggiore difficoltà nell'accesso ai fondi diretti rispetto agli indiretti a causa della scarsa conoscenza delle lingue e all'esigenza di assicurare che gli interventi proposti siano coerenti con le politiche di Bruxelles
- I Comuni percepiscono come molto complesso il problema del co-finanziamento dei progetti diretti
- I Comuni che esternalizzano la progettazione presentano proporzionalmente un numero inferiore di progetti rispetto a quelli che hanno l'Ufficio Europa

tiche europee in Lombardia, uno strumento per rafforzare la capacità amministrativa degli enti che entreranno a far parte di questo percorso e per attivare interventi di *empowerment* delle competenze dei funzionari pubblici sul tema della promozione e gestione delle politiche e delle progettualità europee.



**MARIO BATTELLO** Direttore Generale della Associazione di Enti Locali TECLA, consulente della FICEI Federazione Italiana dei Consorzi ed Enti Industriali. Vanta una esperienza ventennale sulle politiche e strumenti finanziari europei. È stato curatore di diverse pubblicazioni e ricerche sulla dimensione locale delle politiche comunitarie. Ha partecipato come rappresentante delle Unioni delle Province Italiane ai tavoli governative sulla nuova Programmazione Europea dei Fondi strutturali 2014-2020 e sulla definizione della Strategia Nazionale per le Aree interne. È Vice Presidente della Associazione sociale “Borgo solidale dopo di Noi”. Dopo la Laurea presso l’Università degli Studi di Udine ha conseguito la specializzazione in Carriere comunitarie ed internazionali promosso dall’Istituto Italiano di Studi Legislativi (ISTUD) di Roma.

**GIOVANNI BURSI** Sociologo. Si occupa da vent’anni di modelli organizzativi, metodologie e tecniche di progettazione. Ha collaborato con il Parlamento europeo come *policy advisor* nel periodo 2014-2017. Lavora con Enti locali, imprese, enti di formazione e associazioni internazionali allo sviluppo di progetti finanziati con fondi europei diretti, indiretti e di cooperazione territoriale europea. Ha partecipato, tra gli altri, allo sviluppo dell’Ufficio politiche comunitarie della Provincia di Modena (1999), alla creazione della rete modenapuntoeu (2008) e alla realizzazione dell’Ufficio Europa di Cittaslow International (2018). È coautore di diverse pubblicazioni e saggi tra cui: Fare rete per l’Europa (Egea,

2012); La cooperazione transfrontaliera e inter-territoriale in Europa (Consiglio d'Europa, 2009); La progettualità delle Province Italiane (Formez-Upi, 2006); Gli Uffici Europa nelle Province italiane (Formez-Upi, 2003).

.....

**SABRINA MEDAGLIA** Dal 1999 è dipendente presso la Provincia di Brescia dove svolge dal 2015 ad oggi il ruolo di Posizione Organizzativa "Coordinamento attività in materia di progetti e finanziamenti europei e gestioni associate" Membro effettivo in rappresentanza di UPI presso il Comitato Nazionale di Spazio Alpino e del Tavolo Istituzionale Regionale del Turismo. Dal 2016 siede al Tavolo del Cluster Lombardo della Mobilità. Ha coordinato diversi progetti europei. Dal 2014 al 2015 è stata membro del Tavolo operativo di ATS associazione temporanea di scopo del Sistema Brescia per Expo "Nutrire il Pianeta Energia per la Vita" con un incarico di Alta Professionalità finalizzata alla creazione di un marketplace dove le imprese del territorio potessero costruire la propria offerta turistica per Expo 2015 . Dal 2010 al 2011 ha ricoperto ruolo di Dirigente al Turismo e Cultura e allo Sportello Europa.

# 3

## **Il ruolo della Città Metropolitana di Milano nelle politiche europee**

di Carmine Pacente



## Introduzione: dalla legge Delrio allo statuto

La Legge Delrio (56/2014) ha disposto una riorganizzazione generale dell'assetto istituzionale di Città Metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni, realizzando il dettato costituzionale risalente alla riforma del 2001 (legge costituzionale n°3/2001).

Nell'attuazione di tali provvedimenti legislativi nascono il 1 gennaio 2015 le Città Metropolitane.

All'articolo 1 comma 2 della legge 56/2014 si trova subito un richiamo alle attività a carattere europeo, che da allora divengono di competenza delle neonate città metropolitane: *“Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”*.

All'interno di questo contesto storico/legislativo, la Città Metropolitana di Milano redige il suo Statuto costitutivo, approvato dalla conferenza metropolitana dei sindaci, in data 22 dicembre 2014.

In particolare, all'articolo 5 dei *Principi Fondamentali* viene descritta l'attività in ambito europeo ed internazionale che l'Ente si propone di svolgere:

1. *“La Città metropolitana partecipa al processo di integrazione economica, sociale, culturale e politica dell’Unione europea, anche promuovendo e coordinando idonee iniziative volte al perseguimento di tale obiettivo. Intrattiene altresì rapporti internazionali assumendo anche iniziative culturali e sociali di cooperazione internazionale”.*

2. A questo scopo la Città metropolitana si dota delle strutture necessarie e intrattiene rapporti istituzionali di collaborazione e confronto con le altre aree e città metropolitane.

A tale fine:

- promuove ogni forma di collaborazione idonea ad assicurare una costante partecipazione allo sviluppo di relazioni con gli altri enti territoriali degli Stati dell’Unione;
- promuove e partecipa a forme di coordinamento tra le città e le aree metropolitane dell’Unione; contribuisce a costruire la rete internazionale delle Città metropolitane.
- partecipa con proprie iniziative ai programmi dell’Unione europea, anche mediante il coinvolgimento dei Comuni, dotandosi di idonee strutture.

3. *“La Città metropolitana, considerando suo compito favorire la collaborazione e l’integrazione economica e culturale con gli altri popoli, concorre alla costruzione di reti di relazioni con le altre città e aree metropolitane del mondo, anche mediante la partecipazione a forme di coordinamento”.*

Su questi tre pilastri sono state sviluppate negli anni numerose iniziative, sia a livello locale che a livello europeo, studiando strutture e formule organizzative innovative per uno sviluppo coerente ed univoco delle attività a carattere europeo. In primo luogo si è tentato di raccordare le priorità strategiche dell’Ente con la programmazione settennale dell’Unione europea.

## La Città Metropolitana di Milano nell'UE: obiettivi e priorità

Il Servizio Politiche e Programmazione Europea della Direzione Generale di CMM lavora quotidianamente su iniziative e progetti europei. Provando a classificare le attività svolte in base agli obiettivi descritti in precedenza, potremmo definire la seguente suddivisione:

a) Costruzione di un solido partenariato locale. Tale attività deve essere svolta con il coinvolgimento del territorio. Città Metropolitana di Milano vuole essere un punto di riferimento per i Comuni metropolitani che hanno mostrato sensibilità e interesse a essere formati, informati e supportati nell'ambito della programmazione e progettazione europea.

In tal senso, è stata promossa la costituzione di un tavolo di coordinamento intersettoriale sulle politiche europee (di cui parleremo tra poco), che riunisce i funzionari dell'Ente che si occupano di progettazione europea nelle rispettive aree funzionali, oltre che del Comune capoluogo. L'obiettivo è quello di allargare il tavolo a un rappresentante per ogni Comune metropolitano interessato e di lavorare sinergicamente anche con la Regione e ANCI Lombardia.

b) Costruzione di un partenariato europeo. Città Metropolitana di Milano ambisce a giocare un ruolo sempre più rilevante anche in ambito europeo grazie a rapporti consolidati sia con altre aree urbane e metropolitane di interesse che con le istituzioni di Bruxelles. In particolare sono numerosi gli accordi di collaborazione finanziati da progetti europei con le autorità locali di Barcellona, Lione, Stoccarda, Danzica, Porto, Zagabria, Varsavia, Goteborg, Cracovia, Katowice, Riga e altre.

E forte è la collaborazione con le seguenti istituzioni europee:

- la Commissione europea (in particolare con la Direzione Generale per la politica regionale e urbana e il Gabinetto della commissaria europea competente)
- il Parlamento europeo (in particolare il relatore del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e con il relatore del FESR –

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale);

- il Comitato delle Regioni.

Negli ultimi mesi si è consolidata la collaborazione con gli attori citati in precedenza, per la stesura di alcuni emendamenti del Parlamento europeo alla proposta ufficiale della Commissione europea, in merito all'allocazione delle risorse finanziarie ai territori dell'UE per il prossimo settennato. L'obiettivo è quello di aumentare strumenti e risorse gestiti direttamente dai territori, in particolare dalle aree funzionali urbane.

c) Implementazione e gestione di progetti europei innovativi. Città Metropolitana di Milano sviluppa in qualità di leader e/o partner numerosi progetti europei in diverse aree di interesse quali innovazione tecnologica, diffusione e scambio di buone pratiche nella gestione dei fondi europei, ambiente, coesione sociale, trasporto pubblico locale e altri.

## **Dalla teoria alla pratica: progetti innovativi per lo sviluppo degli obiettivi strategici**

In questo paragrafo illustreremo brevemente alcuni progetti innovativi promossi dalla Città Metropolitana, che si collocano all'interno degli obiettivi e delle priorità descritte nella sezione 5.2.

### **PARTENARIATO LOCALE**

Sono 2 i programmi che la Città Metropolitana sta utilizzando per la costruzione e il consolidamento del partenariato locale:

1. POR FSE (Programma operativo regionale del Fondo Sociale Europeo),
2. PON GOVERNANCE (Programma operativo nazionale).

1. Nell'ambito del progetto *Lombardia Europa 2020*, finanziato dal POR FSE e coordinato in qualità di capofila da ANCI Lombardia, si sta costituendo il Servizio Europa metropolitano, quale strumento finalizzato a una gestione efficace delle opportunità provenienti dall'Unione Europea, attraverso il coinvolgimento degli attori territoriali, in particolare dei Comuni metropolitani.

Tale nuovo Servizio, nello specifico, sviluppa e mette a valore un lavoro avviato nel 2015 dalla Città metropolitana di Milano, in collaborazione con l'Associazione TECLA. Tale lavoro condusse alla progettazione sperimentale di un percorso formativo e laboratoriale, che coinvolse anche la Città Metropolitana di Roma, e che permise di mettere a punto i contenuti e gli indirizzi che oggi si trovano, sviluppati, nel SEAV (Servizio Europa d'Area Vasta).

Gli obiettivi specifici sono:

- Innalzare il livello di *consapevolezza dei funzionari pubblici* sulle opportunità di finanziamento promosse dall'UE.
- Approfondire e perfezionare le *competenze operative* dei dipendenti degli Enti locali sulla programmazione e la progettazione europea (capacità tecnica e amministrativa).
- Promuovere la costituzione di un *Servizio Europa metropolitano milanese* in grado di incentivare la gestione associata dei servizi europei, per dare un indirizzo specifico alle richieste di finanziamento, in linea con le strategie di sviluppo locale dell'area metropolitana.

2. L'iniziativa finanziata dal PON GOVERNANCE, complementare a quella del POR FSE, risponde alla necessità dei Comuni del territorio di essere affiancati nelle attività a carattere europeo, così come emerso anche in fase di costruzione del Piano Strategico Metropolitano, in occasione delle audizioni sul territorio fatte con sindaci e amministratori locali.

Per far fronte a tali necessità, il PON GOVERNANCE intende promuovere la costruzione di reti a livello nazionale e soprattutto locale, al fine di sperimentare, sul campo, modelli organizzativi evoluti e azioni di formazione innovative con cui promuovere lo sviluppo di competenze all'interno degli Enti locali. Si tratta in sintesi,

come indicato nel Programma:

- di attivare *Piani di riassetto istituzionale e organizzativo dell'area metropolitana* per la gestione associata dei servizi, in particolare in ambito europeo per la Città Metropolitana di Milano;
- di sviluppare *Piani strategici metropolitani* con cui definire metodologie efficaci di ingaggio degli stakeholder locali, a partire dai Comuni metropolitani.

## PARTENARIATO EUROPEO

Grazie ad alcuni progetti europei, e in particolare al progetto MEANING (*Metropolitan Europeans in Active Network Inducing Novelities in Governance*) la Città metropolitana di Milano ha promosso la costruzione di una rete di aree urbane e metropolitane europee per lo scambio di esperienze e buone pratiche per la gestione di servizi pubblici Metropolitani. È stato inoltre realizzato un lavoro politico-istituzionale sinergico, per approfondire il ruolo di grandi città e metropoli nel futuro della governance europea, in particolare nell'ambito della politica di coesione dell'UE e della politica Urbana europea.

MEANING ha rappresentato una preziosa esperienza nella collaborazione durevole tra partner istituzionali, impegnati anche nel miglioramento degli strumenti per la partecipazione dei cittadini nelle decisioni pubbliche.

Si sono tenuti da febbraio 2017 a settembre 2018 *sei importanti meeting* internazionali nelle città di *Milano, Porto, Bruxelles, Danzica, Barcellona e Zagabria*, ai quali hanno partecipato anche vertici politici e amministrativi delle città di *Riga, Bari e Craiova*. Cittadini, decisori e funzionari pubblici, rappresentanti locali eletti in Comuni, aree metropolitane e regioni, politici nazionali ed europei, rappresentanti di altre Metropoli europee e di reti di città (Metrex, Eurocities) si sono confrontati attivamente sul ruolo delle grandi aree urbane nella *“nuova architettura europea”*.

Tra i partecipanti alle iniziative promosse dalla rete si ricordano, tra gli altri, importanti personalità europee come l'ex Sindaco di

Danzica Pawel Adamowicz, recentemente scomparso in circostanze tragiche e celebrato in tutta l'Unione europea, il Capo di Gabinetto alla Commissione Europea Nicola de Michelis, il Relatore del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 Jan Olbrycht e tanti altri.

700 stakeholder europei sono stati direttamente coinvolti a:

- Milano per discutere di *"Models of governance of metropolitan areas and their future in the context of the European Urban Agenda"*.
- Porto, *"The key role of Metropolitan areas as international brands"*.
- Bruxelles, *"Views and opinions on the performance on urban policies and feedbacks for the EU post-2020 strategy"*.
- Danzica, *"Smart Metropolia - Metropolitan Areas and Sustainable Development"*
- Barcellona, *"European metropolitan strategic projects for the redevelopment of degraded areas"*.
- Zagabria, *"European urban agenda, sustainable mobility in metropolitan cities and the active participation of citizens"*.

Inoltre, sono stati realizzati percorsi locali ad hoc nelle singole realtà interessate, che hanno portato al coinvolgimento indiretto di più di centomila cittadini europei in 2 anni.

## PROGETTI EUROPEI INNOVATIVI: L'ESEMPIO DEI FONDI EUROPEI PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE, A SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO STORICO E CULTURALE MILANESE

La Città Metropolitana di Milano è impegnata anche su diversi progetti europei innovativi, come ricordato in precedenza. Attraverso la partecipazione al progetto ESMARTCITY (*Enabling Smarter City in the MED Area through Networking*), per esempio, finanziato per 2,5 milioni di euro, nell'ambito del programma europeo Interreg MED di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) transnazionale, si è inteso dimostrare come strumenti e risorse europee siano utili

per lo sviluppo territoriale, non soltanto economico e sociale ma anche culturale.

Il progetto pilota sviluppato dalla Città Metropolitana di Milano è finalizzato alla creazione di un modello innovativo che, attraverso la domotica, permetterà di verificare, gestire e controllare parametri ambientali (temperatura, illuminazione, umidità, polveri etc) nella parte storica di Palazzo Isimbardi (sede della Città Metropolitana), in particolare in Sala Giunta, dove è custodito un prezioso dipinto del sedicesimo secolo attribuito al pittore Gianbattista Tiepolo.

Tale modello, basato sull'attività di ricerca condotta dal Politecnico di Milano e sull'infrastruttura di telecomunicazione innovativa sviluppata dalla Città Metropolitana di Milano dovrebbe, in caso di risultati positivi, essere replicato, come esempio di buona pratica, in altre aree metropolitane europee.

## **L'innovazione organizzativa: il tavolo di coordinamento intersettoriale sulle politiche europee**

Istituito formalmente in data 4 aprile 2017 con decreto del Segretario Direttore Generale, riunisce 12 funzionari della Città Metropolitana e coinvolge il Comune di Milano.

Esso è finalizzato, in primo luogo, a sviluppare forme di collaborazione sinergiche tra tutte le aree e i settori della Città metropolitana coinvolti nelle attività a carattere europeo.

Inoltre, per consentire forme di coordinamento anche col Comune capoluogo, come avviene nelle esperienze europee più avanzate, vengono costantemente invitati a partecipare ai lavori i funzionari di Palazzo Marino impegnati sui temi europei.

Infine, attraverso programmi europei opportunamente selezionati (*a partire dal POR FSE e dal PON GOVERNANCE ma non soltanto*), in questa fase si stanno coinvolgendo anche Comuni metropolitani delle 7 aree omogenee in cui è suddivisa la Città Metropolitana milanese.

Sulla base di queste premesse, la *mission* della struttura è sia quella di rispondere efficacemente alle eventuali difficoltà che ogni area funzionale dell'Ente, interessata ai bandi europei, si trova ad affrontare, sia quella di coinvolgere il territorio metropolitano in attività a carattere europeo, in maniera coordinata.

In estrema sintesi, il tavolo è pertanto finalizzato al:

**Coordinamento tra le diverse aree funzionali dell'ente.** Considerata la struttura organizzativa, tipicamente verticistica, di un ente pubblico di grandi dimensioni come la Città Metropolitana di Milano (le cosiddette "canne d'organo"), non è sempre facile prevedere momenti di confronto e dialogo tra i diversi attori che, nelle rispettive aree/settori, si occupano di programmazione e progettazione europea. Un organismo di coordinamento orizzontale e istituzionalizzato, come il Tavolo, favorisce invece un costante scambio di informazioni e di aggiornamenti, che permettono di ottimizzare gli sforzi e di raggiungere una maggiore efficacia nel lavoro svolto in ambito europeo.

**Gestione delle attività tecniche-amministrative, finanziarie e organizzative.** Un Tavolo intersettoriale garantisce condivisione e flessibilità, nell'impiego di competenze tecniche e amministrative, interne ed esterne, per le attività previste dai progetti europei, sia in fase di presentazione, che di gestione, rendicontazione e reportistica, potendo impiegare professionalità dei diversi settori coinvolti.

**Comunicazione e coordinamento tra l'area metropolitana e i Comuni del territorio.** Spesso si sente ripetere che Milano è una grande Metropoli europea, che necessita di esercitare, in maniera coordinata tra enti territoriali diversi, le principali funzioni alla base dello sviluppo territoriale. Tuttavia, non è sempre facile assolvere a tale funzione, in quanto i singoli enti territoriali tendono a lavorare in maniera autonoma nelle rispettive azioni, compresa la programmazione e progettazione europea.

Non è raro trovare casi in cui aree o settori dello stesso ente (o Co-

muni dello stesso territorio) presentino candidature per il medesimo programma o bando europeo, spesso in maniera scoordinata e inconsapevole. Per alcuni programmi rischiando addirittura l'esclusione.

- *Supportare* le aree e i settori dell'Ente nella fase di presentazione e gestione di progetti europei, evitando sovrapposizioni di candidature.
- *Accompagnare* i Comuni del territorio nel mondo della programmazione e progettazione europea con azioni di informazione, formazione e supporto tecnico-amministrativo, inserendoli in opportune reti tematiche.
- *Garantire* coordinamento tra enti del territorio metropolitano sulle iniziative europee.

Tutto ciò rappresenta un importante passo in avanti anche se il lavoro da fare è ancora lungo. A partire da una vera volontà politico-istituzionale, al più alto livello, di attribuire finalmente alle neonate Città metropolitane anche (e soprattutto) funzioni di gestione di programmi e fondi europei rilevanti.



---

**CARMINE PACENTE** ha 40 anni e da 16 si occupa di politiche di sviluppo dell'Unione europea, presso amministrazioni locali e centrali dello Stato: Provincia e Città Metropolitana di Milano e Ministero a Roma. Tra il 2012 e il 2018 ha scritto 4 libri, pubblicati da EGEA della Bocconi, sul rapporto tra i territori e le politiche e i fondi europei. Negli ultimi anni ha collaborato, tra gli altri, con il Capo di Gabinetto alla Commissione europea e col relatore del bilancio pluriennale 2021/2027 del Parlamento europeo. Dal 2017 al 2019 con i colleghi di Barcellona, Danzica, Porto, Zagabria, Varsavia, Riga, Lione e altre metropoli europee ha proposto emendamenti a Bruxelles a favore di città e territori.



4

# Appendice



## Tipologia delle informazioni rilevate dal questionario

Le informazioni raccolte attraverso gli strumenti di rilevazione si sono concentrate nelle seguenti aree di indagine:

### 📊 Appendice 2

#### LIVELLO DI COMPETENZE SULLE POLITICHE EUROPEE

Informazioni	Frequenza	Percentuale
Presenza di Uffici dedicati	Text Dicotomico	Questionario
% lavoro dedicato	Numerico	Questionario
Anno di apertura	Text	Questionario
Progetti presentati (programmazione 2014-2020)	Numerico	Questionario
Progetti approvati programmazione 2014-2020)	Numerico	Questionario
Intenzione aprire un ufficio Europa	Text	Questionario
Motivazioni della mancata presenza	Text	Questionario
Forma di gestione dell'ufficio (singola o associata)	Text	Questionario
Partecipazione dell'Ente a reti tematiche o territoriali che svolgono attività nel campo della programmazione europea.	Text	Questionario
Dimensione extra-europea del Comune. Cooperazione internazionale, gemellaggi, relazioni internazionali, progetti specifici per forte presenza di comunità.	Item chiusi	Questionario

 **Appendice 2**
**LIVELLO DI COMPETENZE SULLE POLITICHE EUROPEE**

<b>Informazioni</b>	<b>Frequenza</b>	<b>Percentuale</b>
Numero di operatori dedicati	Numerico	Questionario
Esperienza degli operatori in anni	Numerico	Questionario
N. Ore lavoro settimanali addetti	Numerico	Questionario
Elenco delle attività svolte dall'Ente	Text	Questionario
Presenza di soggetti esterni specializzati	Text dicotomico	Questionario
Attività svolte dai soggetti esterni specializzati	Text item chiusi	Questionario
Attività di formazione svolte dagli operatori	Item aree – N. ore	Questionario

### **Appendice 3**

UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI PROGETTAZIONE EUROPEA  
A FINANZIAMENTO DIRETTO (Max 5 progetti)

<b>Informazioni</b>	<b>Frequenza</b>	<b>Percentuale</b>
Titolo progetto	Text	Questionario
Programma	Text	Questionario
Finanziamento	Text	Questionario
Ruolo Ente	Text	Questionario
Durata	Numerico	Questionario
Esito	Text	Questionario
Settore	Text	Questionario
Destinatari	Text	Questionario
Budget totale	Numerico	Questionario
Cofinanziamenti	Numerico	Questionario
Partner	Text	Questionario
Finanziamento totale del progetto	Numerico	Questionario

#### **Appendice 4**

##### BISOGNI IN TEMA DI FINANZIAMENTI EUROPEI

<b>Informazioni</b>	<b>Frequenza</b>	<b>Percentuale</b>
Aree di bisogno di finanziamenti europei	Scelta multipla	Questionario
Quantificazione dei bisogni per aree tematiche (formazione, strumenti, tecnologia, professionalità)	Scala Likert	Questionario
Quantificazione di utilità di finanziamenti europei per l'implementazione delle proprie politiche	Scala Likert	Questionario

#### **Appendice 5**

##### PRINCIPALI CRITICITÀ E/O PUNTI DI FORZA NELLA GESTIONE DEI FINANZIAMENTI EUROPEI

<b>Informazioni</b>	<b>Frequenza</b>	<b>Percentuale</b>
Percezione del livello di soddisfazione della gestione dei finanziamenti da parte dell'ente.	Scala Liker	Questionario
Giudizio sulle criticità riscontrate per l'accesso ai finanziamenti	Scala Likert	Questionario
Aspetti maggiormente problematici riscontrati per l'accesso ai finanziamenti	Scala Likert	Questionario
Aspetti maggiormente problematici riscontrati nella gestione dei progetti	Scala Likert	Questionario
Livello di coerenza tra pianificazione strategica del Comune (sulle diverse aree tematiche) e politiche europee	Text	Questionario
Presenza e tipologia di partenariati consolidati con altri Paesi	Text	Questionario

## Schede Interviste

L'indagine qualitativa ha come obiettivo principale quello di indagare con maggior profondità la situazione di Province e Comuni medio piccoli e medio grandi, andando a selezionare soggetti con un'esperienza significativa nel settore (ad es. 4-5 anni), per mettere in evidenza punti di forza e di debolezza, e soggetti con un'esperienza minima o embrionale (ad es. 1 anno), per cogliere bisogni e potenzialità.

### **Appendice 6**

#### MACRO AREE DI INTERVISTA

Ambito di indagine	Domande
<i>Posizionamento dell'Ufficio Europa dal punto di vista della governance sul territorio;</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual è, e come viene gestita, la relazione e la collaborazione con gli altri Enti locali (Provincia, Comuni, Unioni, Ambiti, ...)?</li> <li>• Quali sono i principali stakeholders territoriali dell'Ufficio Europa e che tipo di relazione viene attivata con loro?</li> </ul>
<i>Metodi di reperimento e gestione delle informazioni su programmi e bandi europei.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali processi decisionali intervengono nell'individuazione delle tematiche e dei canali di partecipazione dell'ente a programmi europei tramite progettualità specifiche; tali processi rispondono a una precisa pianificazione interna all'ente?</li> <li>• Come vengono reperite le informazioni su programmi e bandi europei? Come vengono selezionati i bandi e gli ambiti di intervento?</li> <li>• Quali sono i servizi presenti sul territorio a supporto dell'attività di progettazione europea degli Enti locali (reti, infopoint, Centri per la formazione e/o l'orientamento, ...)?</li> </ul>
<i>Metodi e strumenti per la costruzione dei progetti e dei partenariati</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual è il rapporto tra la pianificazione delle politiche locali stabilite e implementate dall'ente e l'implementazione di progettualità di livello europeo in attuazione di politiche unionali?</li> <li>• A quale/i organo/i spetta la verifica di tale rapporto?</li> <li>• Quali sono le caratteristiche del personale impegnato all'interno degli Uffici Europa (ruolo all'interno dell'ente, sovrapposizione con altri ruoli, formazione, competenze (analisi per tipologia di skills)?</li> </ul>

Ambito di indagine	Domande
<i>Strumenti di gestione tecnica e amministrativa dei progetti finanziati.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A chi fanno capo?</li> <li>• In quale fase del processo vengono definiti (prima della partecipazione per poter essere inseriti in una logica di progettazione e pianificazione; in fase di progettazione per esigenze formali del formulario e della documentazione da presentare in relazione a una candidatura; successivamente all'eventuale assegnazione del finanziamento)?</li> <li>• La preparazione linguistica, procedurale e informatica/digitale (uso delle piattaforme EU on line di presentazione delle proposte) a chi fa capo?</li> <li>• Sono competenze già patrimonio dell'ente? O vengono attivate esternamente?</li> </ul>
<i>Capacità di raggiungere risultati in grado di generare un impatto rilevante sul territorio di riferimento dell'ente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali strumenti vengono utilizzati per la rilevazione dell'efficacia degli interventi realizzati (a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale).</li> <li>• A quali strumenti si ricorre per la comunicazione e l'amplificazione dei risultati raggiunti (a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale).</li> </ul>

L'indagine mira ad individuare le variabili direzionali in grado di determinare l'indirizzo verso una situazione di sviluppo dell'Ufficio Europa forte o debole. Questo può essere determinato dal numero di progetti presentati, dalla tipologia di attività realizzate dall'Ufficio, dai modelli gestionali e organizzativi adottati, dai modelli di *governance* con il territorio, dagli strumenti di pianificazione realizzati, dalle disponibilità finanziarie e di personale, (e soprattutto dalle caratteristiche e competenze del personale messo a disposizione degli Uffici Europa) altri elementi di rilievo che potranno emergere nel corso dell'indagine stessa.

## Questionari utilizzati: ripartizione

### Appendice 7

RIPARTIZIONE PER PROVINCIA DEI RISPONDENTI (Questionari utilizzati)

Informazioni	% Comuni Lombardi	% Comuni rilevati
Bergamo	14,5	15,8
Brescia	13,1	13,4
Como	8,4	10,0
Cremona	7,3	7,5
Lecco	6,3	5,7
Lodi	2,5	4,0
Mantova	6,4	4,5
Milano Città metropolitana	9,5	8,7
Monza e Brianza	4,3	3,6
Pavia	13,1	12,3
Sondrio	5,4	5,2
Varese	9,1	9,1

**Appendice 8**

RIPARTIZIONE PER FASCIA DEMOGRAFICA DEI RISPONDENTI (Questionari utilizzati)

<b>Informazioni</b>	<b>% Comuni Lombardi</b>	<b>% Comuni rilevati</b>
0-5000	65,5	69,3
5001-10000	19,0	18,1
10001-20000	7,7	7,9
20001-50000	5,7	3,8
50001-100000	1,5	0,7
>100000	0,6	0,3

Progetto grafico e impaginazione a cura di **AnciLab**

*Immagine di copertina: bizvector, Fotolia (elaborazione)*

Publicato a marzo 2019



REALIZZATO CON IL SOSTEGNO DI



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo sociale europeo



Regione  
Lombardia



POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

Anci Lombardia, associazione che rappresenta i Comuni lombardi, è il soggetto capofila presso il quale tecnici e amministratori dei Comuni e delle Province potranno richiedere ogni tipo di informazione, anzitutto sulle modalità formali di adesione.

I PROMOTORI



Regione  
Lombardia



via Rovello, 2 - 20121 Milano - Telefono +39 02 72629616  
[www.lombardiaeuropa.eu](http://www.lombardiaeuropa.eu) - [europa@anci.lombardia.it](mailto:europa@anci.lombardia.it)