




Guida N. 1/2016




**LA MAPPATURA
DEI FONDI EUROPEI 2014-2020**



Research project: EUROPE 2.0

Guida N. 1/2016

ANTONIO BONETTI

F4R LAB
www.bonetti4reforms.com

Ottobre 2016

*“Il primo dovere di uno studioso,
quando si trova di fronte
a termini di dubbia interpretazione,
è quello di definirli”*

DAVID S. LANDES
Prometeo liberato
Einaudi, 1978, 3

INDICE

SEZIONE I – SISTEMA DI FINANZA PUBBLICA DELL’UE E MAPPATURA DEI FONDI EUROPEI	p. 5
<u>1.</u> Introduzione	p. 6
<u>2.</u> Il sistema di finanza pubblica dell’UE	p. 9
<u>3.</u> La mappatura dei fondi europei: generalità	p. 15
<u>4.</u> La mappatura dei fondi europei per “metodi di esecuzione” del bilancio	p. 19
<u>5.</u> La mappatura dei fondi europei per enti responsabili della gestione	p. 24
<u>6.</u> La mappatura dei fondi europei per ambiti di <i>policy</i>	p. 27
<u>7.</u> La mappatura dei fondi per beneficiari	p. 39
<u>8.</u> La mappatura per destinatari dei fondi	p. 40
<u>9.</u> Bibliografia	p. 42
SEZIONE II - GLOSSARIO	p. 43
SEZIONE III - ALLEGATI	p. 47

*Antonio BONETTI is an independent expert in Local Economic Development,
Strategic Planning, and EU Policies and Funds*

Mailto: a.bonetti@ymail.com

N.B. La presente Guida è stata completata il 10 Ottobre 2016, rivedendo una precedente versione datata 10 Giugno 2015

ABSTRACT

La “mappatura” dei fondi europei consiste semplicemente in una serie di “riclassificazioni” funzionali dei vari strumenti di finanziamento dell’UE, riclassificazioni che consentono di capire meglio come questi abbiano tutti una ben definita relazione con gli orientamenti di *policy* dell’UE e, di riflesso, abbiano una puntuale collocazione nel complesso sistema di finanza pubblica dell’UE.

L’operazione, solo apparentemente semplice, richiede una notevole conoscenza del sistema istituzionale e legislativo dell’UE, del suo sistema di finanza pubblica e, non ultimo, delle varie politiche pubbliche che sono portate avanti dalla Commissione, organo di governo dell’UE (in base alla ripartizione di funzioni di *policy* fra UE e Stati Membri stabilite dal Trattato di Lisbona).

La mappatura dei fondi dell’UE, peraltro, è solo apparentemente una sorta di esercizio accademico. A parere di chi scrive, infatti, così come la riclassificazione del bilancio civilistico di un’azienda commerciale è *conditio sine qua non* per capirne a fondo stato di salute e prospettive di redditività futura, la “riclassificazione” dei vari finanziamenti dell’UE è essenziale sia per delineare un approccio strategico ai fondi dell’UE davvero efficace, sia per formulare proposte progettuali che possano corrispondere agli obiettivi di *policy* e ai criteri di selezione degli Enti finanziatori (Enti che possono andare dalle Direzioni Generali della Commissione agli Organismi Intermedi responsabili di parte degli interventi dei Programmi regionali).

Il sistema legislativo e di finanza pubblica dell’UE, infatti, è talmente articolato che, solo avendo ben chiaro il legame fra politiche generali dell’UE e vari strumenti di finanziamento, si possono formulare proposte progettuali vincenti.

L’**approccio strategico ai fondi dell’UE** richiede di capire bene il legame fra politiche dell’UE e relativi strumenti di finanziamento.

Per questo è opportuno sviluppare una autentica “mappatura” dei fondi dell’UE, che, peraltro, impone anche di individuare correttamente i veri soggetti erogatori dei fondi (sovente si ascolta la frase “c’è un finanziamento europeo”, ma un conto trattare di un finanziamento gestito dalla Regione e un conto trattare di un finanziamento “diretto” della Commissione).

Questo implica, infine, un miglioramento dei processi di accesso alle informazioni rilevanti.

Una corretta mappatura, peraltro, ha un importante riscontro pratico: tutte le organizzazioni, una volta che hanno rilevato i fabbisogni di finanziamento che si potrebbero colmare con finanza pubblica europea, possono più facilmente individuare gli strumenti di finanziamento europei più adatti. Questo è reso possibile da un utile strumento operativo denominato “**matrice di finanziabilità**”, che si può considerare il fulcro dell’approccio strategico ai fondi dell’UE.

Una matrice di finanziabilità si può formulare sia in relazione a una data organizzazione, sia in relazione a un progetto.

La mappatura dei fondi europei dovrebbe, quindi, consentire di facilitare:

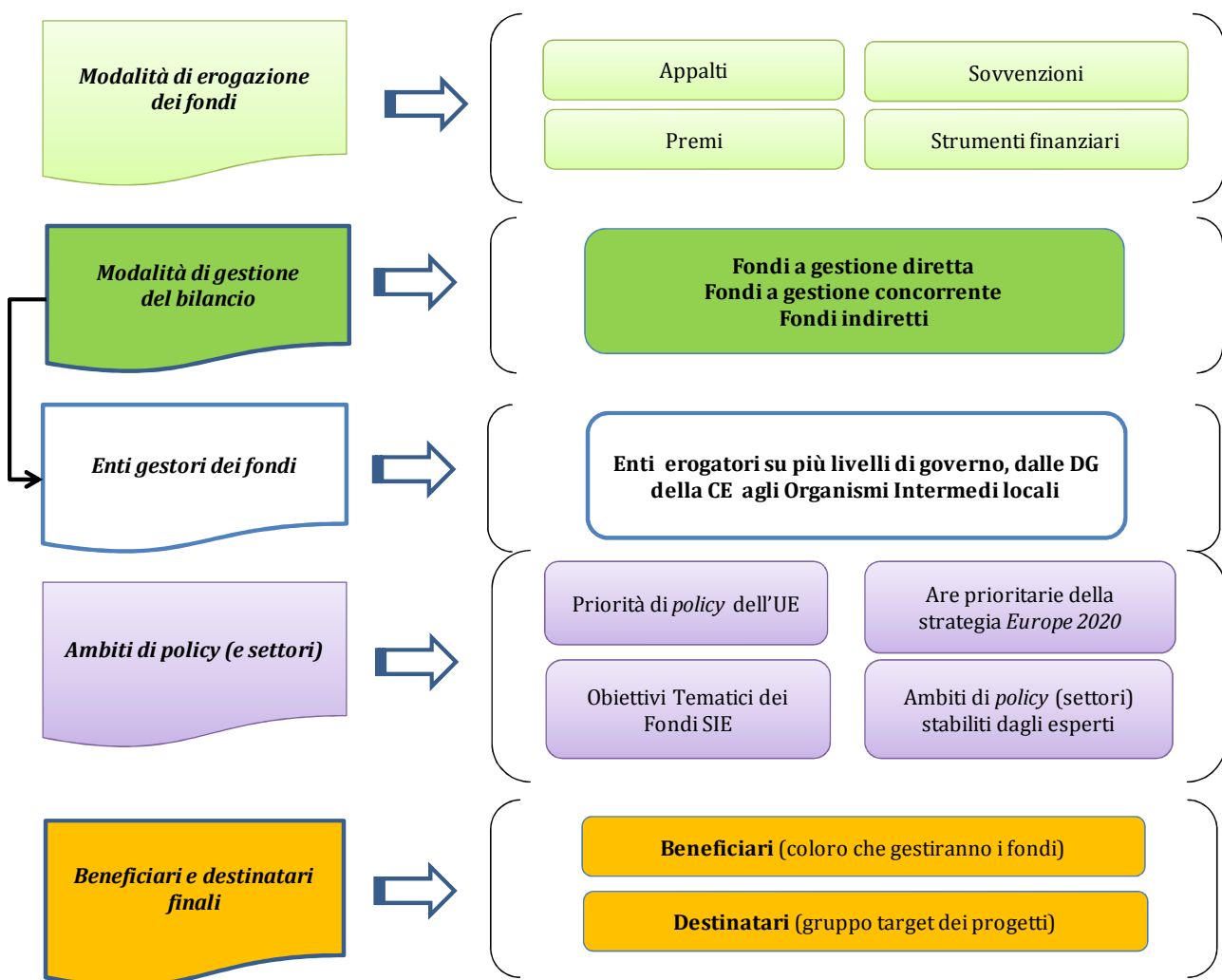
- ✓ una più chiara individuazione dei nessi fra obiettivi generali e politiche dell’UE e i vari strumenti di finanziamento;
- ✓ una migliore comprensione dei limiti di applicazione di ciascuno degli strumenti di finanziamento dell’UE, ma anche delle possibili sinergie fra i vari strumenti;
- ✓ una migliore comprensione della diversa natura dei **fondi “a gestione diretta”** e dei **fondi “a gestione concorrente”** (segnatamente i Fondi Strutturali e di Investimento Europeo – Fondi SIE - la cui gestione è delegata a Governi centrali e Regioni degli Stati Membri). Tale classificazione dei

fondi dell'UE, infatti, non ha solo delle fondamenta giuridico-istituzionali nel sistema di governo multi-livello dell'UE, ma ha anche una *ratio* legata alla diversa finalizzazione dei fondi "diretti" e dei Fondi SIE. Avere ben chiara questa diversa finalizzazione è *conditio sine qua non* per formulare dei progetti pertinenti che abbiano buone possibilità di essere ammessi a beneficio;

- ✓ la formulazione di una efficace strategia di accesso ai fondi dell'UE che, fra le altre cose, includa un ben calibrato sistema di "lobbying" e delle efficaci procedure di raccolta e selezione delle informazioni rilevanti sugli avvisi pubblici di finanziamento (la cui pubblicazione, specialmente nel caso dei Programmi "a gestione diretta", è facilmente prevedibile con congruo anticipo).

La mappatura degli strumenti finanziari, come presentato in maniera stilizzata nel prospetto che segue, che costituisce una sorta di guida alla lettura, si può operare sulla base di vari parametri:

- Tipologia dei fondi** (modalità di erogazione dei fondi, indicate, anche nel regolamento finanziario, come "operazioni di spesa");
- Modalità di gestione** ("metodo di esecuzione" del bilancio);
- Enti erogatori** (enti preposti alla gestione);
- Ambito di policy** (tipo di politiche pubbliche finanziate o settori economici di intervento),
- Soggetti beneficiari** (coloro che riceveranno e gestiranno i fondi);
- Destinatari finali** ('gruppo target').



SEZIONE I

SISTEMA DI FINANZA PUBBLICA DELL'UE E MAPPATURA DEI FONDI EUROPEI

1. Introduzione

Associazioni, imprese commerciali, cooperative di produzione e lavoro e sociali, enti locali, altri enti della Pubblica Amministrazione (PA), agenzie di sviluppo, enti di formazione e singoli professionisti hanno notevoli possibilità di accedere alle sovvenzioni dell'UE, sia quelle dei fondi "a gestione diretta" (si fa riferimento ai Programmi Horizon 2020, COSME – finalizzati sul sostegno alle imprese e all'innovazione - ed altri Programmi che vengono gestiti direttamente dalla Commissione Europea), sia quelle dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE).

A livello di intero Paese, tuttavia, si continuano a registrare:

- ✓ criticità dal lato della PA sia nella gestione dei Programmi di spesa dei Fondi SIE, sia nella formulazione, da parte dei vari enti della PA, di proposte progettuali in grado di intercettare un ammontare rilevante dei finanziamenti dell'UE "a gestione diretta",
- ✓ criticità dal lato degli operatori del settore privato nel definire un approccio strategico a queste fonti di finanziamento. Questa criticità appare quanto mai sorprendente nel caso delle organizzazioni senza scopo di lucro che, di converso, sin dai primi anni del nuovo secolo, hanno, in diversi casi, saputo sviluppare valide ed efficaci strategie di *fundraising* da privati;
- ✓ difficoltà generalizzate nell'accesso alle sovvenzioni dell'UE "a gestione diretta" (gestite da Direzioni Generali della Commissione o da Agenzie Esecutive);
- ✓ diffusa incapacità nella corretta finalizzazione dei progetti di investimento sugli strumenti di finanziamento più adatti.

L'obiettivo generale della Guida, pertanto, è di fornire una bussola di orientamento agli operatori che vogliono dotarsi di un approccio strategico ai finanziamenti dell'UE, attraverso varie "mappature" dei fondi dell'UE che consentano di capire meglio come questi abbiano tutti una ben definita relazione con gli orientamenti di policy dell'UE e, di riflesso, abbiano una puntuale collocazione nel complesso sistema di finanza pubblica dell'UE.

In altri termini, l'intento precipuo non è tanto di contribuire a migliorare la conoscenza puntuale dei vari strumenti di finanziamento dell'UE singolarmente presi, ma di facilitare la comprensione del loro ruolo servente rispetto agli obiettivi dell'agenda di *policy* dell'UE e delle possibili sinergie fra di essi.

La Guida, de facto, propone semplicemente una serie di "riclassificazioni" funzionali dei vari strumenti di finanziamento dell'UE.

A parere di chi scrive, infatti, così come la riclassificazione del bilancio civilistico di un'azienda commerciale è *conditio sine qua non* per capirne a fondo stato di salute e prospettive di redditività futura, **la "riclassificazione" dei vari strumenti di finanziamento dell'UE è essenziale per:**

- ✓ **delineare un approccio strategico ai fondi europei davvero efficace,**
- ✓ **formulare proposte progettuali** – sia in relazione ai Programmi "a gestione diretta", indicati anche come Programmi "tematici", sia in relazione ai Fondi SIE – **che possano corrispondere agli obiettivi di *policy* e ai criteri di selezione dell'Ente finanziatore**¹. Infatti, il sistema legislativo e di finanza pubblica dell'UE è organizzato in modo tale che i progetti finanziati devono risultare serventi rispetto al miglioramento delle politiche generali dell'UE. Ne consegue che solo avendo ben chiaro il legame fra politiche generali dell'UE e vari strumenti di finanziamento, si possono formulare proposte progettuali vincenti (concetto di "*manistreaming*" dei progetti cofinanziati dai fondi dell'UE).

¹ Ente che, come si illustrerà più avanti, può coincidere con una Direzione Generale della Commissione, o anche con un Organismo Intermedio attivo a livello locale.

Questo vale, in particolare, nel caso dei Programmi “a gestione diretta”. Ma vale anche nel caso dei Fondi SIE. Anzi, in relazione ai Fondi SIE emerge la necessità di tenere conto non solo degli orientamenti di *policy* generali dell’UE, ma anche di quelli che sono gli orientamenti di *policy* di un dato Ministero che gestisce un determinato Programma Operativo Nazionale cofinanziato dai Fondi SIE o di una Regione che gestisce il Programma Operativo Regionale FESR o quello FSE.

La Guida, nelle intenzioni dell’autore, dovrebbe, quindi, consentire di facilitare:

- ✓ una più chiara individuazione dei nessi fra obiettivi generali e politiche dell’UE e i vari strumenti di finanziamento;
- ✓ una migliore comprensione dei limiti di applicazione di ciascuno degli strumenti di finanziamento dell’UE, ma anche delle possibili sinergie fra i vari strumenti;
- ✓ una migliore comprensione della diversa natura dei fondi “a gestione diretta” e dei fondi “a gestione concorrente” (segnatamente i Fondi SIE, la cui gestione è delegata a Governi centrali e Regioni degli Stati Membri). Tale classificazione dei fondi dell’UE, infatti, non ha solo delle fondamenta giuridico-istituzionali nel sistema di governo multi-livello dell’UE, ma ha anche una *ratio* legata alla diversa finalizzazione dei fondi “diretti” e dei Fondi SIE. Avere ben chiara questa diversa finalizzazione è *conditio sine qua non* per formulare dei progetti pertinenti, che abbiano buone possibilità di essere ammessi a beneficio;
- ✓ la formulazione di una efficace strategia di accesso ai fondi dell’UE che, fra le altre cose, includa un ben calibrato sistema di “*lobbying*” e delle efficaci procedure di raccolta e selezione delle informazioni rilevanti sugli avvisi pubblici di finanziamento (la cui pubblicazione, specialmente nel caso dei Programmi “a gestione diretta”, è facilmente prevedibile con congruo anticipo).

La presente Guida ha dei limiti, che sono, in parte, voluti.

I. Il primo risiede nella semplicità del lavoro svolto. Si è trattato semplicemente di fare uno sforzo di “riclassificazione” dei Programmi (voci di spesa) del Quadro Finanziario Pluriennale dell’UE.

La modestia del contributo, tuttavia, può anche costituire il suo principale punto di forza. A parere di chi scrive, sovente, le difficoltà nel formulare un approccio strategico all’accesso ai fondi europei derivano in primo luogo dalle difficoltà di molti operatori nel definire una visione di insieme dell’articolato mosaico dei finanziamenti dell’UE.

A questa difficoltà iniziale, inevitabilmente se ne aggiungono poi altre. Si fatica a capire quali sono i legami fra il quadro di insieme delle politiche europee e i vari strumenti di finanziamento. Di conseguenza, non risultano chiari, sovente, quali sono i limiti di applicazione di tali strumenti e i legami di complementarietà fra di loro.

In fase di formulazione dei progetti, di conseguenza, si fatica a capire cosa significhi davvero conferire un “valore aggiunto europeo” al progetto e, soprattutto, ad accettare il concetto di “*mainstreaming*” per cui un progetto avrà tante più elevate possibilità di essere finanziato, quanto più risulta coerente con il “flusso” generale delle politiche pubbliche europee.

E’ sembrato opportuno, pertanto, seguire un approccio simile a quello suggerito dallo storico David Landes. Se vi sono termini, concetti e anche, in questo caso, strumenti di finanziamento di dubbia interpretazione, perché non iniziare semplicemente con il ricercarne e darne la corretta definizione?

Perché, laddove vi siano difficoltà nel capire e “vedere” l’intero *puzzle*, non provare a raggrupparne con pazienza, ma anche un metodo di lavoro efficace, i vari tasselli in piccoli sotto-gruppi?

Questa Guida è il semplice risultato di un siffatto approccio metodologico, volto a individuare la collocazione dei singoli strumenti nel quadro delle politiche pubbliche europee e a ricostruirne per gruppi l’insieme complessivo.

Il risultato, stante la sua oggettiva modestia, appare comunque soddisfacente. La Guida aiuta a capire meglio il *puzzle* complessivo dei finanziamenti dell'UE e i legami di queste con il quadro generale delle politiche pubbliche europee.

II. Un altro limite evidente della Guida è quello di soffermarsi sulle “mappature” dei vari strumenti finanziamento dell'UE senza, poi, addentrarsi nel tanto decantato mondo dell'europrogettazione.

Il limite in questione è quasi voluto per due motivi:

- ✓ in primo luogo per motivi di tempo e di opportunità. Per ora non vi era modo di proseguire oltre la trattazione. Inoltre, su tecniche, trucchetti e insidie della europrogettazione l'autore aveva già avuto modo, abbastanza recentemente, di formulare delle riflessioni abbastanza ben organizzate in una Guida curata per il Centro Studi Politeia (Bonetti 2013);
- ✓ non sfuggerà agli osservatori attenti, inoltre, che si moltiplicano corsi di formazione, guide, posts su dei blog e dispense e presentazioni varie disponibili su internet che trattano di europrogettazione. Di converso, poche guide e dispense si soffermano su una adeguata presentazione del legame fra politiche e vari strumenti di finanziamento dell'UE. Sovente, peraltro, tali guide non forniscono al lettore una benchè minima griglia di interpretazione dei motivi per cui un dato strumento finanziario sovvenzioni certi tipi di attività e non altri.

Invece, il mosaico complessivo dei finanziamenti dell'UE ha una sua “trama” di fondo piuttosto solida che, peraltro, è fortemente ancorata al mosaico complessivo delle politiche dell'UE, oltre che ai tanti (dis)equilibri del suo complesso assetto istituzionale.

III. La Guida prende in considerazione solo i finanziamenti per le politiche interne dell'UE e fa solo dei brevi cenni a quelli che sostengono l'azione esterna dell'Unione. Inoltre, si sofferma soprattutto sui Programmi “tematici” e trascura ampiamente i Fondi Strutturali e gli altri Fondi SIE che interessano l'Italia (FEASR, FEAMP), che sono ormai ben conosciuti nel nostro Paese.

IV. Preme evidenziare, infine, che tutte le mappature dei finanziamenti dell'UE proposte sono, in parte, discutibili, per i seguenti motivi:

- ✓ **una mappatura realmente puntuale richiederebbe di disaggregare tutti i Programmi e i fondi dell'UE in azioni/linee di finanziamento.**

Questo è tanto più vero nel periodo di programmazione corrente in cui è cresciuto il numero dei Programmi “a gestione diretta” impostati dal legislatore europeo come “Programmi Quadro”.

In alcuni degli esempi proposti nella breve Guida si è tentato di fare questo in relazione a tre Programmi molto importanti per finanziare interventi di rilancio della competitività del sistema produttivo europeo – tutti anche alquanto complessi - che sono Horizon 2020 (Programma Quadro a sostegno della ricerca e dell'innovazione, un po' meno complesso del precedente VII Programma Quadro, ma ancora fortemente articolato per linee di finanziamento e ambiti settoriali di intervento), COSME ed *Employment and Social Innovation (EaSI)*.

Va anche aggiunto, come ulteriore elemento di complicazione, che, nell'ambito di uno stesso Programma “settoriale”, possono anche essere seguite più modalità di esecuzione del bilancio (si veda il capitolo 4). Questo, in particolare, nel caso vengano attivati degli strumenti finanziari;

- ✓ **qualsiasi mappatura per ambiti di *policy* (o per settori economico-statistici) degli strumenti di finanziamento dell'UE sconta il limite che, oggettivamente, non si riesce a tenere conto degli obiettivi “orizzontali”** (obiettivi che, per loro natura, travalicano i confini settoriali) che caratterizzano sia diversi Programmi “tematici”, sia i Fondi “a gestione concorrente”.

Riconosciuti apertamente tali limiti della Guida, l'autore è propenso comunque a considerarla un utile “faro” sulle varie opportunità di finanziamento dell'UE, potenzialmente utile per amministratori pubblici, potenziali beneficiari (dagli Enti Locali alle associazioni non riconosciute e alle organizzazioni

di volontariato), esperti di politiche dell'UE e anche navigati professionisti che si dilettono da anni con la difficile e sempre rischiosa pratica dell'europrogettazione.

Quando si fa "europrogettazione", infatti, si dovrebbe sempre fare grande professione di umiltà.

Ci si dovrebbe sempre ricordare di un celebre aforisma di Geoffrey Moore, coniato per porre in evidenza i tanti rischi di insuccesso che si corrono quando si avvia una nuova impresa, ma che, *mutatis mutandis*, vale come utile pillola di saggezza anche nel campo dell'europrogettazione, specialmente quando si tenta di accedere ai fondi dei Programmi "tematici". Moore ci ammonisce che *'come anche la Bibbia ci ha avvertito, mentre molti sono chiamati, pochi sono scelti'*².

Molti sono chiamati a presentare delle proposte progettuali, ma poi pochi sono scelti fra quelli ammissibili a beneficio.

2. Il sistema di finanza pubblica dell'UE³

2.1. Il bilancio annuale e il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE

Il **bilancio dell'UE** è l'Atto con il quale le Autorità di Bilancio dell'UE (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo), ogni anno, autorizzano, sulla base della proposta preliminare della Commissione Europea, le spese per finanziare le politiche dell'UE (European Commission 2008, Bonetti 2010a, 2013).

L'iter legislativo di approvazione del bilancio e i metodi di esecuzione hanno registrato una profonda revisione con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del nuovo regolamento finanziario – **Reg. (UE, Euratom) N. 966/2012** pubblicato sulla GUUE il 26.10.2012 (European Commission 2014a).

Una volta approvato, il bilancio annuale è gestito dalla Commissione, in quanto organo esecutivo dell'UE ed è oggetto delle verifiche di regolarità dei conti di tutte le entrate e le spese che competono alla Corte dei Conti europea, disciplinata dagli articoli 285-287 del **Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE)**.

Il bilancio dell'UE riporta le entrate e le uscite delle Istituzioni europee per l'esecuzione delle politiche dell'UE come già definite, in sostanza, dagli accordi fra Stati Membri (SM) e Istituzioni europee sulle risorse proprie (entrate) e sulle spese pluriennali⁴.

Affrontare il tema del finanziamento delle politiche dell'UE, pertanto, significa esaminare un articolato sistema di finanza pubblica, disciplinato dalla Parte VI, Titolo II "Disposizioni finanziarie" del TFUE (artt. 310-325), che è imperniato sui seguenti elementi:

1. le risorse proprie (entrate del bilancio) definite da una procedura legislativa che assegna un ruolo centrale al Consiglio – e, quindi, agli Stati Membri - come previsto dall'art. 311 del TFUE;

2. il **Quadro Finanziario Pluriennale** (*Multi Annual Financial Framework* - MAFF), che definisce per le grandi priorità politiche di intervento (rubriche) il sentiero di evoluzione delle spese pubbliche della UE. Il QFP, disciplinato dall'art. 312 del TFUE, è il fulcro del sistema di finanza pubblica dell'UE ed ha la funzione fondamentale di fornire un profilo delle spese dell'UE ben definito su base pluriennale.

Esso, pertanto, oltre a funzioni di pianificazione finanziaria e contabili, svolge la rilevante funzione economica di contribuire a stabilizzare aspettative e piani di spesa di tutti gli operatori europei;

² Cfr. Moore G., *Attraversare il burrone. Promuovere e vendere prodotti high-tech al cliente del largo mercato*, Franco Angeli, Milano 2003, 27

³ Le analisi riportate nel presente paragrafo sono state già discusse nel corso di vari seminari che l'autore ha tenuto per il Centro Studi POLITEIA di Avigliano (PZ). A colleghe/i del Centro Studi va un sentito ringraziamento per i loro stimoli intellettuali.

⁴ Il bilancio dell'UE «fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie» (art. 311 del TFUE). Le risorse proprie (entrate del bilancio dell'UE) sono così definite, in quanto sono entrate considerate di proprietà dell'UE, anche se, concretamente, vengono raccolte direttamente dagli Stati Membri.

3. il bilancio annuale, disciplinato dal Trattato di Lisbona e da rilevanti Atti di diritto dell'UE derivato, che comprende le entrate delle Istituzioni e le spese sostenute dalla UE (e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica).

Il bilancio annuale, ai sensi dell'art. 312 del TFUE, è predisposto nel rispetto del Quadro Finanziario Pluriennale. Questo significa, in sostanza, che gli stanziamenti di impegno e di pagamento vengono sostanzialmente confermati dai bilanci annuali, a meno di revisioni tecniche che la Commissione effettua all'inizio di ogni "procedura di bilancio" annuale.

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), in sostanza, costituisce il piano di spesa pluriennale dell'UE. Esso è suddiviso in rubriche (*headings*) e sotto-rubriche che corrispondono alle principali priorità di *policy* dell'UE.

Le rubriche del QFP, quindi, sono le grandi categorie di spese al cui interno trovano finanziamento i Programmi pluriennali di intervento dell'UE su periodi di programmazione di durata variabile (dopo la riforma del sistema finanziario del 1988, si sono succeduti il periodo 1989-1993; quello 1994-1999, quello 2000-2006, quello 2007-2013 e quello settennale in corso).

In merito i principali aspetti da evidenziare sono tre:

1. tali programmi pluriennali interessano tanto le politiche interne, quanto le politiche esterne (le quali, a partire dai primi anni Novanta, hanno assunto una crescente rilevanza). Queste politiche concernono attività di cooperazione politica e commerciale tanto con i Paesi Terzi, quanto con altri organismi internazionali;

2. alcuni Programmi/strumenti dell'UE non trovano copertura finanziaria nell'ambito del QFP. Fra questi strumenti non "contabilizzati" nel QFP bisogna distinguere fra:

(i) gli strumenti che, sebbene siano coperti anno per anno oltre i massimali delle "prospettive finanziarie", sono tuttavia disciplinati dal regolamento che disciplina il QFP e le loro spese sono incluse nel bilancio annuale (si veda oltre);

(ii) il Fondo Europeo di Sviluppo, caratterizzato da un sistema di *governance* del tutto avulso dal sistema di finanziamento generale (non viene disciplinato dall'Accordo InterIstituzionale) e le cui spese sono a carico degli Stati Membri e non del bilancio annuale dell'UE⁵;

3. tutti i Programmi principali, ai sensi dell'art. 54 del regolamento finanziario vigente – Reg. (UE, Euratom) 966/2012 - per essere concretamente finanziati, devono essere dotati di una propria base giuridica che, in genere, è costituita dal regolamento istitutivo⁶.

2.2. Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il QFP viene approvato dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento Europeo, con un regolamento.

Il Consiglio ha approvato il 2 dicembre 2013 il Reg. (UE, Euratom) N. 1311/2013 che stabilisce il QFP 2014-2020 dell'UE, sovente indicato come "bilancio pluriennale" o, anche, come "prospettive finanziarie" dell'UE.

⁵ Le azioni di cooperazione esterna coperte dal **Fondo Europeo di Sviluppo** (*European Development Fund* – EDF), che interessa 79 Paesi ACP e i Territori europei d'oltremare sin dal 1958, vengono finanziate esternamente al Quadro Finanziario Pluriennale e seguono particolari sistemi di programmazione e gestione intergovernativa.

⁶ Va specificato che ci sono anche alcune tipologie di azione dell'UE, poco rilevanti sul piano finanziario, che non necessitano di un Atto specifico autorizzativo delle spese. Fra questi si segnalano: (i) le azione preparatorie, volte ad elaborare delle proposte di azione e (ii) i progetti pilota, che sono volti a vagliare la fattibilità e l'utilità di azioni di politica pubblica.

Il QFP 2014-2020 – si veda la tabella 1 - è strutturato su tre principali obiettivi politici:

- ✓ il deciso rilancio della crescita e della competitività dell'UE, attraverso una strategia compatibile con i principi della coesione e dello sviluppo sostenibile (rubriche 1 e 2);
- ✓ il rafforzamento delle condizioni di sicurezza in Europa e del concetto di "cittadinanza europea", tramite una più ampia e diversificata offerta di beni e servizi di pubblica utilità e la strutturazione di un'unica area di libertà, sicurezza e giustizia (rubrica 3);
- ✓ il rafforzamento del ruolo strategico dell'UE nel quadro geo-politico internazionale (rubrica 4).

Il QFP 2014-2020 è riferito a 28 Stati Membri (inclusa la Croazia il cui ingresso nell'UE è datato 1° Luglio 2013) e conferma l'ancoraggio delle spese al tetto delle risorse proprie, fissato per il periodo di programmazione in corso all'1,23% del Reddito Nazionale Lordo a prezzi di mercato dell'UE⁷.

L'art. 4 del Reg. (UE, Euratom) N. 1311/2013, infatti, dispone che «per ognuno degli esercizi coperti dal QFP il totale degli stanziamenti di pagamento necessari [...] non può portare a un tasso di versamento delle risorse proprie superiore al massimale fissato per le medesime risorse in conformità della Decisione 2007/436 CE, Euratom».

Va precisato che la Decisione del giugno 2007 sulle risorse proprie è stata emendata nel corso del 2010. Correntemente, il massimale delle risorse proprie è fissato all'1,23% del RNL dei 27 SM nel 2006.

La Decisione del Consiglio sulle risorse proprie attualmente vigente è la Decisione (UE, Euratom) N. 335/2014 del 26 maggio 2014.

Tabella 1 - QFP 2014-2020. Valori assoluti in Milioni di Euro a prezzi 2011

Rubriche	Stanziamenti del QFP		
	2014	2020	Totale
1. Crescita intelligente e inclusiva	60 283	69 004	450 763
<i>1A Competitività per la crescita e l'occupazione</i>	15 605	21 079	125 614
<i>1B Coesione economica, sociale e territoriale</i>	44 678	47 925	325 149
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	55 883	50 558	373 179
<i>- di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti</i>	41 585	37 605	277 851
3. Sicurezza e cittadinanza	2 053	2 469	15 686
4. Ruolo mondiale dell'Europa	7 854	8 794	58 704
5. Amministrazione	8 218	9 417	61 629
6. Compensazioni	27	-	27
Totale stanziamenti per impegni	134 318	140 242	959 988
<i>Impegni in % del RNL UE</i>	<i>1,03%</i>	<i>0,98%</i>	<i>1,00%</i>
Totale stanziamenti per pagamenti	128 030	130 781	908 400
<i>Pagamenti in % del RNL UE</i>	<i>0,98%</i>	<i>0,91%</i>	<i>0,95%</i>
<i>Margine disponibile per spese impreviste</i>	<i>0,25%</i>	<i>0,32%</i>	<i>0,28%</i>
<i>Massimale delle RP in % del RNL</i>	<i>1,23%</i>	<i>1,23%</i>	<i>1,23%</i>

Fonte: Reg. (UE, Euratom) 1311/2013

⁷ La presente trattazione non può tenere conto della decisione politica del Regno Unito di uscire dall'UE, dal momento che per ora il Regno Unito non ha ancora attivato le procedure di recesso dall'UE di cui all'art. 50 del Trattato di Lisbona.

Non tiene neanche conto del negoziato già avviato sulla revisione di medio termine del QFP 2014-2020.

Il QFP si articola in quattro rubriche operative (93,55% del montante totale di stanziamenti per impegni stabiliti dal regolamento), a cui vanno aggiunte la rubrica Spese amministrative e la rubrica Compensazioni (appena 27 Milioni di Euro allocati sul primo anno di bilancio 2014).

Sul piano finanziario, il QFP si caratterizza per:

- ✓ un ammontare di stanziamenti per impegni (*appropriations for commitments*) pari a circa 960 miliardi di Euro a prezzi 2011, corrispondenti in media annua all'1% del RNL dell'UE;
- ✓ una massa di stanziamenti per pagamenti (*appropriations for payments*) pari a circa 908,4 miliardi di Euro, corrispondenti in media annua allo 0,95% del RNL (la % degli stanziamenti rispetto al RNL dell'UE, tuttavia, flette dallo 0,98% del 2014 allo 0,91% del 2020);
- ✓ un progressivo incremento degli stanziamenti per impegni destinati alla crescita intelligente e inclusiva, che passano dai 60 283 milioni di Euro stanziati per il 2014 ai 69 004 milioni di Euro stanziati per il 2020, a fronte di una graduale flessione degli stanziamenti per impegni per il I pilastro della PAC, che passano dai 41 585 milioni di Euro del 2014 ai 37 605 milioni di Euro dell'ultimo anno.

Una breve analisi della struttura del QFP 2014-2020 consente di evidenziarne le caratteristiche principali:

1. il QFP contribuisce a rafforzare la disciplina di bilancio, dal momento che fissa dei massimali per gli stanziamenti per impegni a livello di singole rubriche e un massimale globale per gli stanziamenti per la spesa. Rende, inoltre, meno conflittuale e più efficiente la procedura di bilancio annuale, dal momento che le Autorità di Bilancio devono rispettare i massimali di impegno e di spesa;
2. il QFP formula solamente delle previsioni di spesa, che devono essere confermate dal bilancio annuale. Gli importi del QFP, infatti, non conferiscono assolutamente una autorizzazione legale all'impegno e al pagamento. L'autorizzazione formale di impegni e spese compete solo al bilancio annuale;
3. il QFP è suddiviso in rubriche (e sotto-rubriche), corrispondenti alle grandi priorità di *policy* dell'UE;
4. sono vietate riallocazioni di risorse fra le rubriche (*ring fencing* delle rubriche).
5. per ogni rubrica (e sotto-rubrica) è previsto un massimale degli stanziamenti per impegni. La somma degli stanziamenti per impegni di ciascuna rubrica fornisce il massimale globale degli stanziamenti per impegni (in percentuale del RNL dell'UE);
6. viene fissato un massimale globale degli stanziamenti per pagamenti (in percentuale del RNL dell'UE), che è inferiore sia al massimale delle risorse proprie (*own resources ceiling*), sia a quello degli stanziamenti per impegni;
7. viene anche inserito un "margine disponibile per spese imprevedute" (*margin for unforeseen expenditure*), che corrisponde esattamente alla differenza fra massimale delle risorse proprie e massimale degli stanziamenti per pagamenti;
8. le poste finanziarie di alcuni strumenti dell'UE non sono riportate nel QFP in quanto vengono stabilite anno per anno, ma l'utilizzo di tali strumenti è comunque disciplinato dal Reg. (UE, Euratom) N. 1311/2013 (segnatamente dagli articoli da 9 a 15). Fra tali strumenti, i principali da menzionare sono:
 - ✓ il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione, istituito nel 2006;
 - ✓ il Fondo di Solidarietà dell'UE istituito nel 2002;
 - ✓ lo Strumento di flessibilità;
 - ✓ la Riserva per gli aiuti d'emergenza.

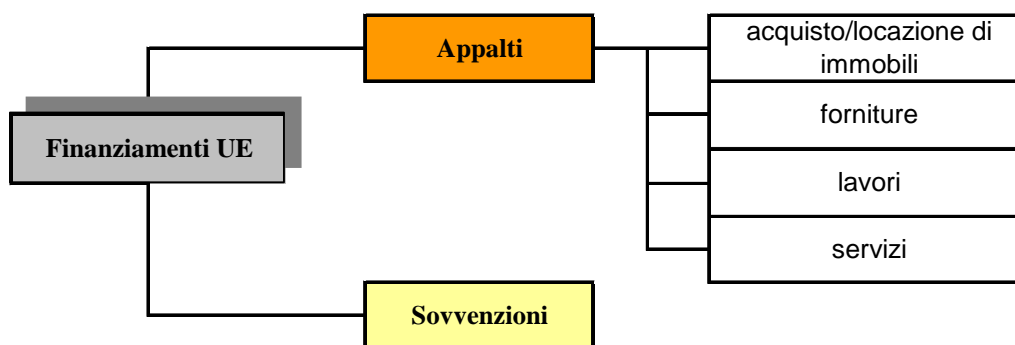
2.3. Le modalità di erogazione dei finanziamenti europei

Il nuovo **regolamento finanziario** ha fatto maggiore chiarezza anche in merito alle "operazioni di spesa" (tipi di finanziamenti europei), indicate nelle seguenti:

- ✓ appalti pubblici (Titolo V del regolamento finanziario),
- ✓ sovvenzioni (Titolo VI),
- ✓ premi (Titolo VII, art. 138),
- ✓ strumenti finanziari (Titolo VIII, artt. 139-140).

Quantunque nel corso dei vari cicli di programmazione sia cresciuto il peso degli strumenti finanziari – indicati sovente anche come “strumenti di ingegneria finanziaria” – le due principali modalità di assegnazione delle risorse finanziarie dell’UE continuano ad essere appalti pubblici e sovvenzioni (si veda la Figura 1)⁸.

Figura 1 – Principali modalità di erogazione dei fondi dell’UE



Le **sovvenzioni** (*grants*) e gli **appalti pubblici** (*public contracts*) presentano modalità di esecuzione diverse e assumono anche un diverso significato (si veda il Box 1).

La presente Guida si concentra solo sulle sovvenzioni.

Le sovvenzioni (*grants*), nell’ambito dei Programmi “settoriali”, sono accordate a titolo di liberalità per finanziare azioni volte a promuovere la realizzazione di un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell’UE (art. 121 del regolamento finanziario⁹).

L’art. 123 indica che esse possono assumere le seguenti forme: (i) rimborso di una data percentuale dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, (ii) rimborso sulla base dei costi unitari, (iii) somme forfetarie, (iv) finanziamento a tasso fisso, (v) una combinazione delle precedenti forme.

Negli anni recenti sono aumentate le tipologie di fondi e le sovvenzioni che prevedono una rendicontazione delle spese sulla base di somme forfetarie e di finanziamenti a tasso fisso, in modo da ridurre il carico amministrativo sui beneficiari.

⁸ La rilevanza degli strumenti finanziari, in vista del negoziato sul QFP 2014-2020 dell’UE, è stata ribadita dalla Commissione (2011) nella Comunicazione “*A framework for the next generation of innovative financial instruments - the EU equity and debt platforms*”. Tali strumenti, come indicato dall’art. 2 del regolamento finanziario vigente, possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni.

Il peso degli strumenti finanziari è certamente aumentato nell’ambito dei fondi a gestione diretta, ma per quel che concerne la programmazione dei Fondi SIE in Italia l’autorevole parere di Nicolai è che «in termini di volumi complessivi si registra una flessione delle dotazioni attribuite agli strumenti finanziari, con una contrazione per lo più alimentata dai PON» (Nicolai 2015, p. 35).

⁹ Le sovvenzioni possono finanziare anche Organismi che perseguono interessi generali europei o obiettivi rilevanti delle politiche comunitarie (in Italia, ad esempio, l’Istituto Universitario Europeo di Fiesole o il Collegio Europeo di Parma). In tal caso si parla di “sovvenzioni di funzionamento”.

Le sovvenzioni corrispondono agli Avvisi pubblici disciplinati in Italia dall'art. 12 della L. 241/1990.

Box 1 – Le diverse funzioni attribuite dalla Commissione a sovvenzioni e appalti pubblici

La diversa natura di sovvenzioni e contratti pubblici si può più facilmente mettere a fuoco sulla base dei seguenti parametri:

1. le finalità della Commissione: nel caso delle sovvenzioni, "lanciate" da DG della Commissione e/o da agenzie delegate attraverso le *Calls for Proposals* (chiamata di proposte progettuali), l'UE finanzia progetti che contribuiscono a realizzare le politiche pubbliche europee e risultano in linea con gli obiettivi istituzionali del soggetto proponente (consorzi di persone giuridiche). Per questo motivo è richiesta la compartecipazione finanziaria dello stesso soggetto proponente.

I progetti che vengono finanziati devono risultare particolarmente innovativi proprio per il fatto che devono contribuire a migliorare le politiche pubbliche dell'UE.

Nel caso degli appalti di servizi, invece, la Commissione acquisisce da operatori terzi specializzati dei servizi e, quindi, eroga l'intero importo della fornitura (appunto per il fatto che "paga" un servizio).

Le procedure più utilizzate di aggiudicazione di servizi sono le *calls for tender* (procedura aperta) e le *calls for expressions of interest* (procedura ristretta con pre-qualifica dei proponenti);

2. l'obiettivo dei soggetti proponenti: nel caso delle sovvenzioni i soggetti proponenti ricercano attraverso i fondi europei l'opportunità di sostenere la loro *mission* istituzionale e lo stesso regolamento finanziario vieta l'utilizzo delle sovvenzioni per finalità commerciali. Nel caso degli appalti, la finalità dei proponenti è assolutamente commerciale (nel caso di appalti di servizi, nella grande maggioranza dei casi, rispondono alle *calls* società di consulenza specializzate);

3. le modalità di finanziamento: le sovvenzioni, risultando funzionali a finalità istituzionali dei beneficiari, impongono la loro compartecipazione finanziaria (principio del cofinanziamento). Questo vale per tutte le sovvenzioni, sia quelle erogate dai Programmi "tematici", sia quelle erogate dai Fondi "a gestione concorrente", la cui gestione è delegata a Ministeri e Regioni degli Stati Membri.

Gli appalti pubblici sono coperti integralmente dai fondi europei per l'importo aggiudicato tramite gara, per il semplice fatto che vengono erogati a titolo di pagamento di opere realizzate o di servizi prestati.

Le varie DG della Commissione, le agenzie delegate (agenzie esecutive e agenzie "tradizionali"), le agenzie "nazionali" e gli altri enti delegati alla gestione "indiretta" gestiscono concretamente le sovvenzioni attraverso la pubblicazione periodica di inviti a presentare proposte (*Calls for Proposals*) sul loro sito Web e sulla GUUE Serie Comunicazioni (GUUE Serie C).

Le *Calls for Proposals* - si veda il Box 2 - sono testi ufficiali che esplicitano in modo più dettagliato obiettivi qualificanti del Programma "settoriale", caratteristiche essenziali e condizioni generali di ammissibilità delle proposte progettuali.

Box 2 – La struttura delle *calls for proposals*

Una *Call for Proposals* è un testo ufficiale – pubblicato non a caso sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE - che riprende ed illustra in modo più dettagliato obiettivi e caratteristiche di fondo dei Programmi e criteri di eleggibilità, sovente già indicati nel Regolamento istitutivo e riportati più dettagliatamente nei piani di lavoro (in genere annuali). Vi vengono, quindi, riportati:

- gli obiettivi generali del Programma e della *Call* in questione (priorità di *policy*);
- le categorie di beneficiari, i requisiti minimi per la partecipazione e le eventuali clausole di esclusione;
- i Paesi ammissibili a beneficio (siano essi Stati Membri, o Paesi Terzi che hanno aderito formalmente al Programma);
- la dotazione finanziaria della *Call*;
- le azioni ammissibili a beneficio, i costi che potranno essere rendicontati e le modalità di rendicontazione;
- i criteri di selezione delle proposte progettuali;

- i tempi previsti per istruttoria e valutazione delle proposte progettuali;
- le specifiche sull'elaborazione dei piani finanziari e sulle modalità di rendicontazione dei costi;
- le procedura di presentazione delle proposte progettuali e la scadenza;
- il sito Web per reperire il formulario e altri documenti utili;
- nominativo, indirizzo di posta elettronica e telefono del funzionario della Commissione e/o della agenzia esecutiva responsabile del procedimento (*EC project officer*).

L'Allegato I riporta uno strumento di lavoro che non dovrebbe mai mancare nella cassetta degli attrezzi dell'europrogettista, ossia la “*Matrice 5Ws+ How*”, utile per sintetizzare sia le caratteristiche salienti di un avviso pubblico di finanziamento, sia quelle di una proposta progettuale.

Tale strumento, inoltre, evidenzia come sia sempre più importante porre al centro del processo di formulazione dei progetti i destinatari finali (*Who?*).

I proponenti che vengono selezionati fra i beneficiari ratificano con la Commissione (o con le agenzie delegate) una convenzione di sovvenzione (*subsidy contract*).

La gestione delle procedure di assegnazione delle sovvenzioni e la loro liquidazione, ovviamente, assumono modalità diverse a seconda che i beneficiari vengano individuati nelle imprese produttive o che si tratti di altra tipologia di beneficiari (associazioni, Enti pubblici, ONG).

3. La mappatura dei fondi europei: generalità

3.1. La rilevanza di una adeguata mappatura dei fondi europei

La Commissione esegue il bilancio dell'UE tramite numerosi Programmi e fondi. Inoltre, il regolamento finanziario individua diversi soggetti responsabili dei finanziamenti europei. E' molto utile, pertanto, procedere a una autentica mappatura degli strumenti di finanziamento europei disponibili, secondo vari criteri.

L'aspetto più importante da considerare, come già accennato, è che tale mappatura è funzionale a:

1. delineare un autentico approccio strategico ai finanziamenti dell'UE. Senza un approccio strategico, che, sovente, risulta assente presso sia le grandi imprese private sia molte organizzazioni senza scopo di lucro, si rischia solo di sprecare risorse invece che di raccoglierne di nuove¹⁰.

Un approccio strategico ai finanziamenti europei richiede anzitutto di approfondire la conoscenza dei vari strumenti di finanziamento e di effettuare una prima scrematura di questi in relazione a segmenti di clientela (per le imprese commerciali) o di utenza (per le organizzazioni non profit), settori di attività e risorse chiave e principali fattori di competitività relativa.

Significa valutare la coerenza dei vari strumenti di finanziamento con visione, missione delle organizzazioni e con obiettivi e attività chiave della loro strategia generale, così come con le altre fonti di finanziamento ordinarie delle organizzazioni.

Significa, soprattutto, inserire la strategia di accesso ai finanziamenti europei nell'ambito del più generale ciclo di finanziamento di un'organizzazione. Non va dimenticato, infatti, che – a parte i pochissimi casi di tipologie di azioni molto specifiche - per tutti i Programmi/fondi dell'UE vale il principio di cofinanziamento. I beneficiari degli interventi – enti che gestiranno i finanziamenti una volta che i loro progetti sono stati ammessi a beneficio – devono sempre coprire parte dei costi (in generale, sarebbe sempre corretto parlare di co-finanziamenti dell'UE). Questo, se non si adotta un

¹⁰ Queste considerazioni, con riguardo alle organizzazioni non profit, sono state già sviluppate sia nel post del 15 luglio 2014 sul **blog “Bonetti for Reforms”** sia in un breve intervento nell'ambito del libro dell'esperta di fundraising Elena Zanella (“*Professione fundraising*”).

Il post citato è consultabile al seguente indirizzo web:

<http://www.bonetti4reforms.com/funding-models-organizzazioni-non-profit-ed-europrogettazione-706.html/>

approccio strategico ai finanziamenti, può creare delle criticità nel ciclo di finanziamento e delle tensioni finanziarie.

Inoltre, i fondi dell'UE vengono erogati ai beneficiari per rimborsi progressivi: più precisamente, viene erogato un anticipo in fase di avvio del progetto ammesso a beneficio (prefinanziamento iniziale). Poi, l'ammontare restante dei finanziamenti europei viene erogato per "stati di avanzamento lavori" (rimborsi).

Significa, infine, pianificare con congruo anticipo l'accesso alle varie fonti di finanziamento europee, senza attendere che sia, per usare una espressione davvero infelice, ma che si ascolta spesso, "uscito il bando".

Il giorno che "esce il bando", in genere, è già tardi per attivarsi. Questo vale, in particolare, nel caso dei finanziamenti "diretti" dell'UE, il cui "bando" (altro termine ampiamente ricorrente, ma da considerare alquanto approssimativo, in quanto nel caso delle sovvenzioni sarebbe corretto parlare sempre di avvisi pubblici di finanziamento), fra le condizioni di ammissibilità formale, richiede sistematicamente – tranne pochissime tipologie di linee di finanziamento/azioni dell'UE - la presentazione di progetti da parte di consorzi di partners di tutti i Paesi dell'UE e, a seconda delle disposizioni dei vari Programmi, anche di Paesi Terzi con i quali l'UE ha stipulato degli accordi inerenti la loro partecipazione ai Programmi.

La costruzione del partenariato internazionale, in genere, è un'operazione laboriosa, *time consuming* e che, non ultimo, dovrebbe anch'essa essere gestita in modo pianificato e non contingente (l'Allegato II riporta un elenco di Banche Dati per la ricerca partners).

Un approccio strategico per l'accesso ai fondi permette di raccogliere le informazioni rilevanti con congruo anticipo rispetto alla emanazione degli avvisi di finanziamento e, quindi, finanche di anticipare i contenuti degli avvisi di finanziamento (*calls for proposals*).

Anticipare i contenuti degli avvisi di finanziamento, infatti, è ampiamente possibile (sia per i fondi "diretti" sia per quelli gestiti da Stati Membri e Regioni) seguendo costantemente il dibattito sulle politiche settoriali dell'UE, seguendo – e cercando di incidere in modo trasparente attraverso azioni di *lobbying* professionali – il processo legislativo delle Istituzioni europee e, non ultimo, i vari canali informativi sui fondi dell'UE;

2. formulare:

✓ **la matrice di finanziabilità delle organizzazioni.** E' il fulcro di un autentico approccio strategico ai fondi dell'UE. Tale strumento, fondamentalmente, segue la logica generale di combinare sempre nel modo più adeguato fabbisogno finanziario e fonti di finanziamento di una organizzazione e i relativi cicli temporali (Borgonovi *et al.*, 2006, Di Falco in Dallochio, Salvi 2011, Bonetti 2015, Vecchi *et al.*, 2015).

La matrice di finanziabilità di una qualsiasi organizzazione (pubblica, privata commerciale, privata non profit) costituisce una sorta di cruscotto operativo per una ricerca di finanziamenti agevolati realmente pertinente rispetto a visione, missione e modello di business di una data organizzazione, e anche rispetto ai suoi fabbisogni finanziari di breve e di medio termine e alle sue capacità operative. Tale matrice riporta lungo le righe alcuni parametri cardine della ricerca di finanziamenti agevolati, generalmente indicati come "elementi di finanziabilità", elencati a seguire:

- ✚ **Destinatari** (gruppo target),
- ✚ **Settore di attività** (ambito di intervento),
- ✚ **Azioni chiave**,
- ✚ **Risorse chiave** (*assets* e fattori produttivi specifici, quali il possesso di un particolare immobile, oppure diritti di proprietà intellettuale relativi a specifici software, altri),
- ✚ **Forma giuridica** dell'organizzazione,
- ✚ **Localizzazione** (in genere riferita alla sede).

Riporta lungo le colonne le varie possibili fonti di finanziamento agevolato,

- ✓ **la matrice di finanziabilità dei progetti.** Quest'ultima è uno strumento più specifico che tiene maggiormente conto di obiettivi, durata, azioni chiave ed altri elementi costitutivi del progetto. La matrice di finanziabilità del progetto, inoltre, caso per caso, includerà fra gli elementi di finanziabilità anche elementi esogeni stabiliti dall'Ente finanziatore (massimali di finanziamento, tassi di cofinanziamento e altri ancora a seconda della tipologia di strumento di finanziamento). L'Allegato III presenta la struttura di massima della matrice di finanziabilità dei progetti.

3.2. Politiche interne ed azione esterna dell'UE

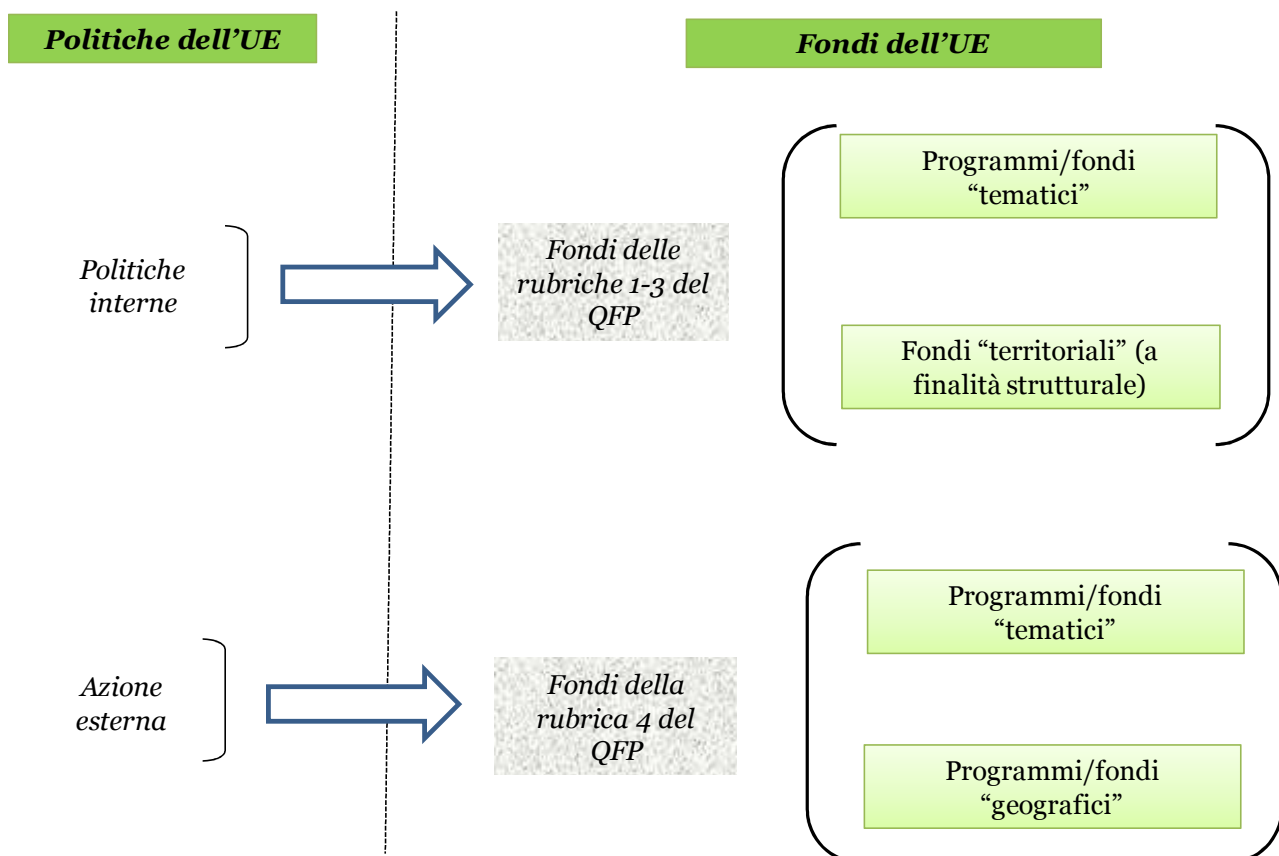
Si pone come propedeutica a qualsiasi mappatura dei fondi dell'UE la distinzione fra politiche interne e azione esterna dell'UE e la conseguente bi-partizione dei fondi (v. Figura 2).

Operare questa bi-partizione dei fondi, peraltro, è meno scontata di quanto potrebbe sembrare.

In linea di principio, i fondi per l'azione esterna dell'UE sono quelli – limitati – della rubrica 4 del Quadro Finanziario Pluriennale.

Gran parte dei finanziamenti europei – per numero e per ammontare degli stanziamenti - concerne interventi che interessano i confini interni dell'UE.

Figura 2 – Politiche interne e politiche esterne dell'UE



Va anche considerato, tuttavia, che:

- ✓ fra i potenziali beneficiari dei fondi “tematici” – che riguardano le politiche settoriali dell’UE – in genere sono annoverate anche persone giuridiche che non hanno la sede legale nel territorio degli Stati Membri. L’ammissibilità a beneficio di persone giuridiche di Paesi Terzi, ovviamente, varia da Programma a Programma ed è disciplinato da appositi protocolli di intesa;
- ✓ l’obiettivo prioritario “Cooperazione Territoriale Europea” della politica di coesione dell’UE (ossia della politica regionale cofinanziata dai Fondi Strutturali), per sua natura, interessa aree territoriali transfrontaliere e transnazionali che possono essere interne e/o esterne ai confini fisici dell’UE. Potranno pertanto beneficiare dei relativi finanziamenti organizzazioni di varia natura legale che hanno sede legale e/o operativa sia all’interno del territorio comunitario, sia all’esterno di esso;
- ✓ anche le sezioni transfrontaliere e transnazionale di alcuni Programmi “geografici” dell’azione esterna dell’UE possono annoverare fra i beneficiari persone giuridiche che operano sia all’interno dei confini dell’UE, sia in Paesi Terzi.

Quanto sopra vale, in particolare, per due programmi geografici dell’azione esterna dell’UE denominati IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) ed ENI (*European Neighbourhood Instrument*)¹¹.

Avendo posto l’accento su queste generalità sovente trascurate, il resto di questo contributo sulla mappatura dei Fondi dell’UE sarà focalizzato sui fondi per le politiche interne. Su azione esterna dell’UE e relativi fondi si veda il Box 3.

**Box 3 – Il Fondo Europeo di Sviluppo e
la gestione degli strumenti finanziari per l’azione esterna dell’UE**

Il perno del sistema di erogazione e gestione degli aiuti ai Paesi Terzi (PT) è costituito, *de facto*, dall’Ufficio di cooperazione della Commissione denominato *Europe Aid*, che ha registrato rilevanti ristrutturazioni nel corso del 2011. Attualmente, infatti, la cooperazione allo sviluppo dell’UE è gestita dalla Direzione Generale DEVCO (DG per lo Sviluppo e la Cooperazione), nata dalla fusione della DG Development e della struttura tecnica EuropeAid. Per monitorare le opportunità di finanziamento di EuropeAid si rinvia al portale:

http://ec.europa.eu/europeaid/funding/calls-proposals_en

Va rimarcato che le azioni di cooperazione esterna coperte dal Fondo Europeo di Sviluppo (*European Development Fund – EDF*), che interessa 79 Paesi ACP e i Territori europei d’oltremare sin dal 1958, come già evidenziato, vengono finanziate esternamente al Quadro Finanziario Pluriennale e seguono particolari sistemi di programmazione e gestione intergovernativa. Per maggiori informazioni in merito a strumenti territoriali e geografici dell’azione esterna dell’UE si rinvia alla Guida predisposta nel 2014 da Concorde Europe (www.concordeurope.org), ossia l’organizzazione ombrello che riunisce tutte le ONG europee che si occupano di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario (Concord Europe 2014).

In relazione a tutti gli strumenti finanziari per le relazioni esterne indirizzati a Paesi Terzi in ritardo di sviluppo, va precisato che la gestione dei finanziamenti nei Paesi Terzi è, in genere, attribuita alle Delegazioni dell’UE.

¹¹ Il Programma IPA, disciplinato dal Reg. (UE) N. 231/2014 interessa i seguenti Paesi Terzi dell’area balcanica e non solo: Albania, Bosnia Erzegovina, Islanda, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turchia, FYROM. L’Islanda ha ritirato nel 2015 la domanda di adesione all’UE; quindi, non è più annoverata fra i Paesi beneficiari del Programma IPA. Alla luce delle tensioni e delle violazioni dei diritti civili in Turchia si fa sempre più ambigua anche la posizione di questo importante Paese Terzo.

Il Programma ENI (Strumento Europeo di Vicinato), disciplinato dal Reg. (UE) N. 232/2014, copre i seguenti Paesi Terzi: Algeria; Armenia; Azerbaigian; Bielorussia; Egitto; Georgia; Israele; Giordania; Libano; Libia; Marocco; Repubblica Moldava; Siria; Territori Palestinesi occupati; Tunisia; Ucraina.

Sulle ragioni dell’istituzione di questi strumenti e sulla loro struttura nel periodo di programmazione 2007-2013 si rinvia a Bonetti (2007, 2010b).

Infine va aggiunto che lo strumento di aiuto umanitario e di protezione civile dell'UE è gestito da una separata DG della Commissione (DG ECHO – Humanitarian Aid and Civil Protection) e segue meccanismi procedurali specifici, dovuti alla necessità di attivarlo (a fronte di emergenze umanitarie) rapidamente e di concludere gli interventi nel modo quanto più celere possibile.

4. La mappatura dei fondi europei per “metodi di esecuzione” del bilancio

4.1 La mappatura dei fondi per “metodi di esecuzione”: *ratio* e criticità

Il criterio più complesso da seguire per mappare i fondi dell'UE è il metodo di esecuzione di Programmi e fondi da parte degli enti finanziatori, intendendosi per enti finanziatori le varie tipologie di operatori che sono delegati a gestire il bilancio dell'UE, in primo luogo Direzioni Generali della Commissione (DG) ed agenzie esecutive che operano per conto della Commissione.

Il **Reg. (UE, Euratom) n. 966/2012** – il nuovo regolamento finanziario generale sui fondi dell'UE del 25 ottobre 2012, che ha abrogato il Reg. (CE, Euratom) n. 1605/2002 - ha fatto finalmente maggiore chiarezza sui metodi di esecuzione del bilancio.

L'esecuzione del bilancio dell'UE è disciplinata dal Titolo IV del Regolamento 966/2012. In particolare, il Capo 2 (Metodi di Esecuzione) del Titolo IV distingue chiaramente fra:

- ✓ gestione diretta;
- ✓ gestione concorrente;
- ✓ gestione indiretta.

Nella tavola sinottica che segue sono presentate più diffusamente le modalità di esecuzione del bilancio previste dall'art. 58 del regolamento finanziario attualmente vigente.

Tabella 2 - Modalità di esecuzione del bilancio

<i>Gestione diretta</i>	L'implementazione dei Programmi è gestita direttamente da: - Direzioni Generali e Servizi della Commissione. - Delegazioni dell'UE (presso Paesi Terzi). - Agenzie esecutive, di diretta emanazione della Commissione.
<i>Gestione concorrente</i>	Le funzioni di gestione finanziaria e di esecuzione degli interventi sono affidate ad Amministrazioni nazionali e regionali degli Stati Membri (formalmente il Regolamento indica gli Stati Membri).
<i>Gestione indiretta</i>	La gestione dei fondi e degli interventi è conferita: - a Paesi Terzi e organismi da questi designati; - a organizzazioni internazionali e rispettive agenzie; - alla BEI e al FEI ¹² ; - a organizzazioni di Diritto Pubblico; - a organizzazioni private che svolgono funzioni pubbliche; - a organizzazioni private degli Stati Membri che gestiscono Partenariati Pubblici Privati; - ad altre organizzazioni.

¹² La Banca Europea degli Investimenti (BEI) è una specie di “agenzia finanziaria” dell'Unione istituita dai Trattati di Roma del 1957. Il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), invece, è stato istituito nel 2000 ed è gestito dalla stessa BEI. BEI e FEI formano il c.d. “Gruppo BEI”, che gestisce i principali strumenti finanziari per il sostegno delle imprese e della competitività economica di cui è dotata l'Unione.

Come si evince dalla tavola sinottica, nel corso del tempo è cresciuto moltissimo il coinvolgimento nella gestione “diretta” delle agenzie esecutive. Si tratta di enti che sono creati con una Decisione della Commissione e sono disciplinati dal Diritto dell’UE (non hanno autonomia gestionale e, peraltro, hanno una durata ben determinata).

Va ricordato, infine, che diversi Programmi o sotto-programmi dell’UE sono gestiti dalle agenzie “nazionali”, ossia agenzie designate dagli Stati Membri che gestiscono le azioni “decentralizzate” dei Programmi a gestione diretta sul territorio nazionale (in Italia, ad esempio, nel periodo di programmazione 2007-2013 l’ISFOL ha agito da agenzia “nazionale” per il sottoprogramma Leonardo del *Lifelong Learning Programme* e, attualmente, agisce da agenzia “nazionale” per le azioni degli ambiti di istruzione e formazione professionale di ERASMUS Plus)¹³.

Tale criterio, peraltro, è quello che maggiormente riflette la complessa architettura istituzionale dell’UE, dato che rispecchia la distribuzione delle competenze politiche fra Stati Membri e UE, ma tiene anche conto della distribuzione dei poteri fra livelli di governo degli Stati Membri.

A partire dall’Atto Unico Europeo (entrato in vigore nel 1986), infatti, nel complesso sistema istituzionale dell’UE si è andato definendo un sistema di *Multi Level Governance* (MLG) caratterizzato da una peculiare suddivisione delle funzioni pubbliche fra i vari livelli di governo (europeo, nazionale e sub-regionale) che è stata definitivamente normata dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (si veda l’Allegato IV).

Tale sistema di *Multi-Level Governance* caratterizza in particolare la gestione dei c.d. fondi “a gestione concorrente”, in primo luogo i Fondi Strutturali (Bagarani, Bonetti 2005, 2012).

Gli strumenti di finanziamento “a gestione concorrente”, infatti, vengono così definiti proprio per il fatto che “concorrono” alla loro gestione più livelli di governo, in accordo con il principio di sussidiarietà che è alla base del sistema di MLG “verticale”.

Prendendo in considerazione tale modalità di gestione dei finanziamenti dell’UE, si possono individuare quattro livelli di Enti gestori dei finanziamenti (*contracting authorities*):

- ✓ **Direzioni Generali della Commissione** e, se previsto, le **agenzie esecutive** che operano per conto delle DG (l’Allegato V riporta l’elenco completo di queste agenzie)¹⁴;
- ✓ **Ministeri** del Governo centrale (nel caso, ad esempio, dei Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai Fondi Strutturali e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale);
- ✓ **Regioni** (sono le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali – POR - cofinanziati dai Fondi Strutturali e dei Programmi di Sviluppo Rurale – PSR - cofinanziati dal FEASR);
- ✓ **Organismi Intermedi**, ossia istituzioni, agenzie *in house* delle Regioni o particolari partenariati pubblici privati formalizzati, che gestiscono parti specifiche dei Programmi regionali. E’ questo il caso dei Gruppi di Azione Locale (GAL) che, nell’ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali gestiscono i Piani di Sviluppo Locale ex approccio LEADER¹⁵.

Gli strumenti di finanziamento a gestione concorrente sono indicati molto più chiaramente nel nuovo regolamento finanziario approvato nell’ottobre 2012 (si veda il Titolo II della Parte II).

Le politiche pubbliche dell’UE attuate tramite fondi a gestione concorrente, in sostanza, sono:

- ✓ la Politica Agricola Comune (sia nell’ambito del I che del II pilastro);

¹³ Va sempre tenuta ben chiara la distinzione fra agenzie “nazionali” (hanno funzioni di gestione di Programmi europei e, quindi, agiscono da autentiche “*contracting authority*”) e i c.d. “*focal point*” (o “*national contact point*” o “antenne” nazionali). I “*focal point*”, infatti, hanno solo funzioni informative e di consulenza.

¹⁴ Tra queste agenzie si segnalano come particolarmente importanti: (i) EACEA (*Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*) è responsabile dell’attuazione di diversi Programmi tematici, fra cui il Programma Europa Creativa; (ii) EASME (*Executive Agency for SMEs*) segue il Programma COSME e alcune sezioni del vastissimo Programma Horizon 2020.

¹⁵ L’approccio LEADER e i *Community Led Local Development* (CLLD) sono i principali strumenti attuativi dell’approccio allo sviluppo “*place-based*” nella programmazione 2014-2020 delle politiche strutturali dell’UE cofinanziate dai Fondi SIE.

- ✓ la Politica di Coesione¹⁶;
- ✓ la Politica Comune della Pesca;
- ✓ gli interventi nel settore dell’immigrazione e della tutela dei richiedenti asilo (finanziati nel periodo di programmazione in corso dal Fondo per l’Asilo, le Migrazioni e l’Integrazione);
- ✓ altri interventi nel settore libertà, sicurezza e giustizia (art. 175 del regolamento finanziario).

In realtà, la corretta individuazione degli enti responsabili della gestione dei fondi è resa ancora più complessa dal fatto che:

- ✓ alcuni fondi diretti sono gestiti da Direzioni Generali della Commissione o da agenzie delegate,
- ✓ altri fondi diretti prevedono un sistema di gestione congiunto da parte della Commissione e degli Stati Membri, in forza del quale la gestione di tali strumenti (gestione dei finanziamenti, conduzioni delle attività di valutazione dei progetti e loro monitoraggio) è in prima istanza delegata a delle autorità nazionali (è questo il caso dell’articolato Programma ERASMUS Plus);
- ✓ altri fondi, quantunque, non sempre chiaramente specificato negli stessi regolamenti istitutivi, prevedono *de facto* un sistema di gestione “concorrente”, in cui gli Stati Membri possono godere di un ampio potere di indirizzo. E’ il caso questo del Fondo per l’Asilo, le Migrazioni e l’Integrazione (FAMI) e del Fondo Europeo di Aiuti per gli indigenti (indicato con l’acronimo FEAD – *Fund for the European Aid to the Most Deprived*). Per ambedue questi strumenti finanziari, non a caso, gli interventi vengono attuati nell’ambito di Piani Nazionali (PN) pluriennali, concordati fra Stati Membri e Commissione. Considerazioni analoghe valgono per il Piano Garanzia dei Giovani (attuativo della *Youth Employment Initiative* lanciata nel 2013 per contrastare la dilagante disoccupazione giovanile in tutta Europa).

In estrema sintesi, si può dire che tale tipo di mappatura:

- ✓ è importante, perché riflette la complessa architettura istituzionale dell’UE, ma quasi impossibile da definire in modo puntuale, anche per il fatto che molto strumenti di finanziamento europei sono impostati come Programmi Quadro, con sotto-programmi a volte anche alquanto diversi, per quanto siano riferiti a una stessa politica europea. I vari sotto-programmi, pertanto, hanno sovente metodi di gestione diversi (tale mappatura, inoltre, è anche non particolarmente utile ai fini pratici);
- ✓ costringe, tuttavia, a riflettere su alcune caratteristiche importanti delle procedure di gestione dei fondi, di selezione dei progetti e dei progetti stessi (presentate nel paragrafo 4.2),
- ✓ consente, infine, di risalire a una mappatura ben più utile, ossia quella per enti “delegati” alla gestione dei fondi, trattata più avanti (capitolo 5).

4.2 La distinzione fra fondi “tematici” e fondi SIE

Avendo appurato quante difficoltà pratiche comporta una corretta mappatura dei fondi dell’UE per metodi di esecuzione, può risultare accettabile la consueta distinzione di massima fra **fondi “tematici”** (fondi “diretti”) e **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo** (v. Figura 3).

Tale distinzione è solo una approssimazione. Come già accennato, infatti:

- ✓ non tutti i Fondi “tematici” della UE sono gestiti direttamente solo da DG della Commissione e/o da agenzie delegate;
- ✓ diversamente dai primi cicli di programmazione degli anni Novanta, fra i fondi a gestione concorrente non è più corretto annoverare solo i Fondi Strutturali.

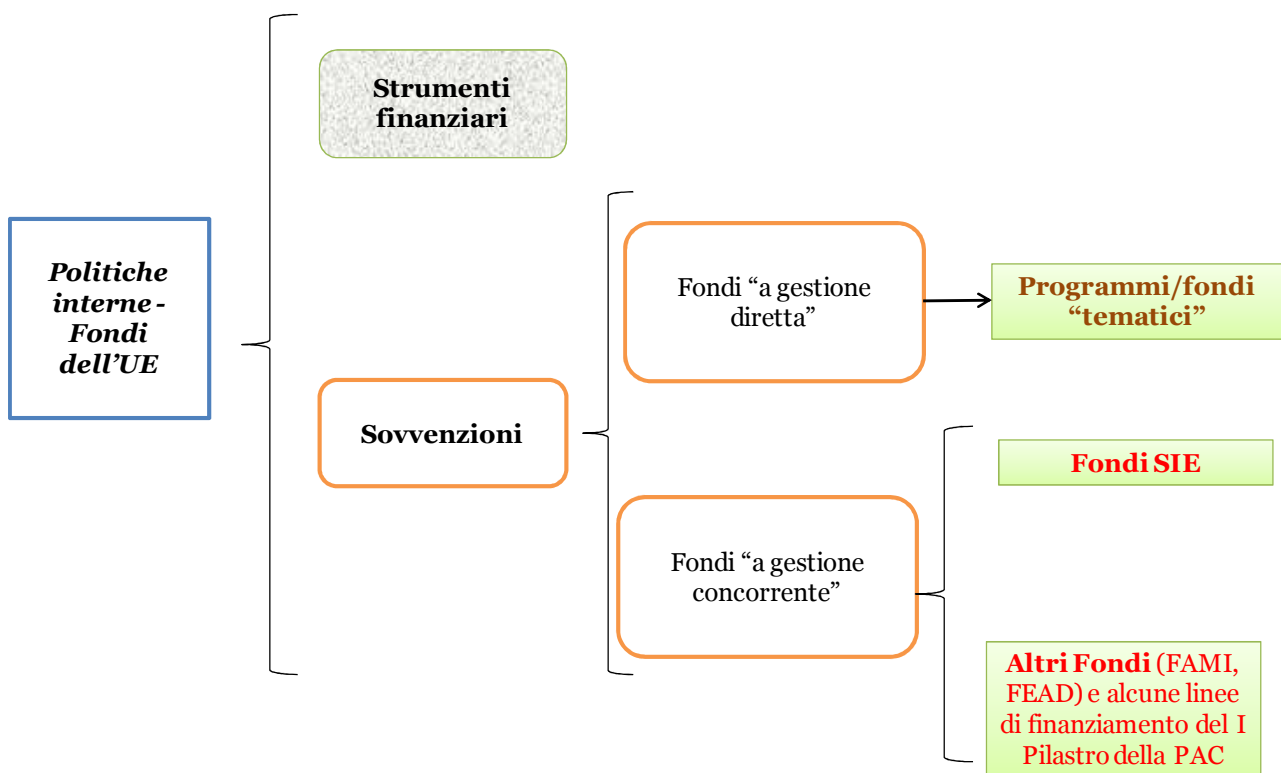
¹⁶ Per “**politica di coesione**” si intende la politica regionale dell’UE. La base giuridica fondamentale è costituita dal Titolo XVIII del TFUE “Coesione economica, sociale e territoriale”, in particolare dall’art. 174 del TFUE. Per vari motivi è la politica dell’UE dotata del budget più elevato nella programmazione 2014-2020 (circa 325 Miliardi di Euro a prezzi 2011 in termini di stanziamento di impegni).

Tuttavia, tale distinzione è certamente molto utile. Si deve anche considerare che alle due diverse tipologie principali di esecuzione del bilancio dell'UE corrispondono anche diversi obiettivi strategici e tipologie di azioni ammissibili a beneficio.

In particolare, va sempre ricordato che:

- ✓ i Programmi “tematici” – anche quelli la cui gestione è delegata ad agenzie “nazionali” - sono concepiti con il fine di premiare l'eccellenza e l'innovazione tecnologica e sociale,
- ✓ tali Programmi, in genere a gestione diretta, in sostanza, finanziano azioni immateriali e sperimentali (ricerche, studi, seminari, scambi di esperienze e *best practices*) e azioni volte ad abbattere le “barriere non tecnologiche” (si veda il Box 4).

Figura 3 – Strumenti finanziari e sovvenzioni “tematiche” e “a gestione concorrente”



I Fondi SIE amministrati dal Governo centrale e dalle Regioni degli Stati Membri (finanziamenti “a gestione concorrente” sin dalla riforma del sistema di finanza pubblica dell'UE del 1988), invece, sono quelli che finanziano forme di sostegno diretto al sistema produttivo (dai regimi di aiuto convenzionali agli strumenti di ingegneria finanziaria e ai servizi reali), le opere infrastrutturali e le azioni di valorizzazione del capitale umano¹⁷.

Questo al fine di rafforzare la coesione “economica, sociale e territoriale” dell'UE, ossia ridurre i divari territoriali di sviluppo, attraverso interventi sul capitale materiale e sul capitale umano, che vadano a rimuovere i fattori ostativi ai processi di sviluppo economico più rilevanti nelle aree più arretrate dell'UE (sulle politiche strutturali dell'UE e sui Fondi SIE si vedano il paragrafo 6.3 e l'Allegato VI).

¹⁷ I fondi “a gestione concorrente” che, in Italia, finanziano le politiche strutturali di sviluppo dell'UE sono: 1. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), 2. Fondo Sociale Europeo (FSE), 3. Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e 4. Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP).

Box 4 – Il ruolo dei Programmi “tematici”

I Programmi “tematici” finanziano azioni caratterizzate da una elevata innovatività e potenzialmente replicabili sull'intero territorio dell'UE, in quanto hanno la finalità precipua di introdurre innovazioni tecniche e sociali nelle politiche pubbliche dell'UE e di favorire una maggiore accettabilità sociale di tali innovazioni rimuovendo le “barriere non tecnologiche”.

Per questo motivo, nel caso dei fondi “diretti” più che nel caso dei Fondi SIE, i progetti dovrebbero essere:

- ✓ Innovativi (in relazione al soddisfacimento dei bisogni dei destinatari e in termini di soluzioni/azioni innovative rispetto ai problemi e di tecnologie/metodologie operative usate).
- ✓ Scalabili.
- ✓ Caratterizzati da un rilevante valore aggiunto europeo, sia nel senso che obiettivi e risultati possano essere raggiunti meglio a livello europeo, che non a livello locale, sia nel senso che i risultati possono essere replicabili sul territorio dell'intera UE.
- ✓ Sostenibili, nel duplice senso che i progetti possano proseguire e incrementare la loro dimensione (scalabilità) anche oltre la loro fine e che i risultati possano durare nel corso tempo.

Se si prende come riferimento uno dei Programmi più innovativi del periodo di programmazione 2007-2013 ossia il Programma *Intelligent Energy Europe* (finanziava il risparmio energetico e lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili), si può capire meglio il concetto di “barriere non tecnologiche”. I Piani di lavoro annuali di *Intelligent Energy Europe (IEE)*, infatti, hanno esplicitato chiaramente come esso non finanziasse le infrastrutture (in quanto queste sono finanziate dai Fondi strutturali) e le attività di R&ST nel settore, in quanto sono già coperte dal VII Programma Quadro di R&ST 2007-2013.

Questo Programma - non confermato come Programma autonomo nel corrente periodo di programmazione - finanziava progetti che potessero consentire di abbattere le barriere “non tecnologiche” che limitano la diffusione della produzione di energia rinnovabile o di innovative tecnologie di risparmio energetico (scarsa diffusione di informazioni e conoscenza sulle energie rinnovabili e sulle tecniche di risparmio energetico, fattori di inerzia socio-economica che ne rallentano la diffusione, costi da sostenere per la loro adozione a livello di famiglie o di singole imprese, la frammentazione dei mercati per le energie rinnovabili).

Queste ultime riflessioni sul diverso ruolo di Programmi “tematici” e Fondi SIE – Fondi SIE che comunque devono tenere conto anche essi degli orientamenti di *policy* generali dell'UE - vanno sempre tenute in considerazione in sede di analisi di pro e contro dei vari strumenti di finanziamento e in sede di formulazione dei progetti¹⁸.

La tabella 3 fornisce una breve panoramica di quelle che dovrebbero essere le caratteristiche distintive delle proposte di progetto nel caso dei fondi diretti e dei fondi a gestione concorrente.

¹⁸ A conferma del forte legame fra quadro generale delle politiche pubbliche dell'UE e obiettivi e operatività dei vari strumenti di finanziamento si ricorda che il regolamento generale sui Fondi SIE – Reg. (UE) N. 1303/2013 – ha introdotto delle “misure per collegare l'efficacia dei Fondi SIE a una sana *governance* economica” (art. 23). In estrema sintesi, queste “misure” implicano un ulteriore rafforzamento rispetto al periodo 2007-2013 dei legami fra “raccomandazioni” formulate dal Consiglio agli Stati Membri a seguito dell'analisi delle condizioni di stabilità finanziaria e di competitività relativa di tutti gli Stati nell'ambito del c.d. “semestre europeo” (“semestre europeo” che si sostanzia in un processo di controllo multilaterale dell'andamento macroeconomico e delle condizioni di stabilità delle finanze pubbliche di tutti gli Stati Membri, finalizzato al coordinamento delle politiche macroeconomiche). Si parla, infatti, di “condizionalità macroeconomica” dei Fondi SIE. Tali indicazioni sono confermate dall'art. 29 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

Tabella 3 – Caratteristiche dei finanziamenti e, di riflesso, dei progetti per i fondi “tematici” e per i Fondi SIE (fondi “a gestione concorrente”)

Progetti oggetto di finanziamenti “tematici” (a gestione diretta)	Progetti finanziati dai Fondi SIE
I progetti vengono finanziati direttamente dalla Commissione o da agenzie delegate.	I progetti vengono finanziati da Ministeri o da Regioni, Organismi Intermedi ed EE.LL.
I progetti hanno la finalità precipua di contribuire a incrementare la competitività e il grado di innovatività del sistema socio-economico europeo.	I progetti devono contribuire a favorire il recupero di competitività e la crescita economica delle aree più arretrate dell'UE
I progetti hanno una chiara dimensione settoriale, stabilita ovviamente dal Programma stesso e <u>non</u> finanziano interventi infrastrutturali e regimi di aiuto. Si dice, in generale, che essi finanziano le attività immateriali (ricerche specifiche, sperimentazione di nuove azioni di <i>policy</i> , scambi di buone prassi).	I progetti possono coprire tutte le principali politiche pubbliche, compatibilmente con il mandato dei Fondi a gestione concorrente e finanziano anche interventi infrastrutturali e aiuti di stato.
I finanziamenti diretti non sostengono la creazione di impresa, ma servizi reali alle imprese attive e strumenti di consolidamento del loro capitale di rischio(*).	I progetti possono sostenere la creazione di nuove imprese.
I progetti, nella quasi totalità dei casi, possono essere presentati solo da consorzi di proponenti, che devono avere un carattere transnazionale.	Progetti e richieste di finanziamento possono essere presentati sia da singoli proponenti, sia da raggruppamenti di proponenti.
I progetti, nella quasi totalità dei casi, possono essere presentati solo da consorzi di persone giuridiche (<i>legal persons</i>) e non da singoli individui (<i>natural persons</i>).	Progetti e richieste di finanziamento possono essere presentati sia da persone fisiche sia da persone giuridiche.

(*) Fa eccezione, in parte, il c.d. SME Instrument di Horizon 2020

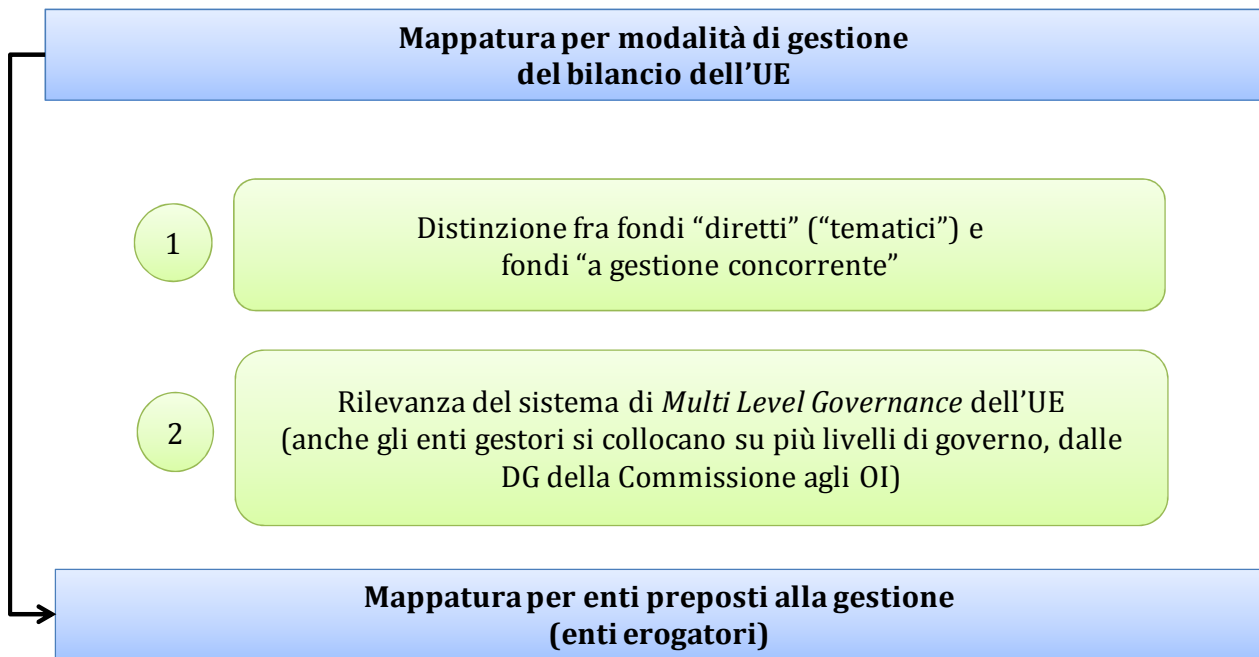
5. La mappatura dei fondi europei per enti responsabili della gestione

Questa mappatura non è così scontata come potrebbe apparire. Anzi, è fondamentale per definire una strategia ben pianificata di accesso alle informazioni su *calls for tenders* (per l'accesso agli appalti), *calls for proposals* (per l'accesso alle sovvenzioni) e su accesso agli strumenti finanziari e, fattore non secondario, selezionare in modo efficace ed efficiente l'informazione realmente rilevante.

Il prospetto che segue consente di fare due ulteriori riflessioni:

- ✓ la mappatura per metodi di esecuzione del bilancio (da fare interpretando parimenti in modo corretto il sistema di *Multi Level Governace* – MLG - dell'UE) si può considerare propedeutica a una puntuale mappatura dei fondi dell'UE per enti responsabili della gestione dei finanziamenti (enti erogatori),
- ✓ la mappatura per enti erogatori si potrà impostare adeguatamente solo avendo ben chiaro gli elementi richiamati sopra (le modalità di gestione del bilancio dell'UE di cui all'art. 58 del regolamento finanziario e il sistema di MLG dell'UE).

Figura 4 – Dalla mappatura per modalità di esecuzione del bilancio a quella per enti preposti alla gestione (enti erogatori)



Anche questa mappatura è soggetta alle criticità riconducibili al fatto che diverse linee di finanziamento dei Programmi Quadro sono gestite da enti diversi. Basta pensare al fatto che la gestione degli strumenti finanziari, all’interno dei vari Programmi tematici, è generalmente delegata al “gruppo BEI”. La tabella 4 fornisce una base logica per eseguire tale mappatura.

Tabella 4 – Fondi UE ed enti preposti alla gestione (enti erogatori)

TIPOLOGIE DI FONDI		ENTI PREPOSTI ALLA GESTIONE
Fondi tematici (fondi diretti)	Fondi tematici a gestione centralizzata	D.G. della Commissione Agenzie esecutive
	Fondi tematici a gestione delegata	Ministeri (Governo centrale) Agenzie “nazionali”
Fondi a gestione concorrente	Fondi SIE	Ministeri (Governo centrale) Regioni Organismi Intermedi (p.e. GAL)
	Altri fondi a gestione concorrente	Ministeri (Governo centrale)

La tabella 5, riportata nella pagina successiva, fornisce una indicazione generale sugli enti attuatori dei principali Programmi/fondi tematici, riportando, se pertinente, sia la DG della Commissione, il cui nome è riportato in inglese per rendere immediato il collegamento con il sito, sia l’agenzia esecutiva di supporto, o l’agenzia “nazionale” che segue determinati Programmi per l’Italia.

Tabella 5 – Mappatura dei principali Programmi/fondi tematici per enti erogatori

FONDI	Enti erogatori (contracting authorities)		Enti erogatori in Italia
COSME	EC - DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*	Executive Agency for Small & Medium-size Enterprises (EASME)	-
HORIZON 2020	EC - DG Research & Innovation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ European Research Council (ERCEA) ✓ Research Executive Agency (REA) ✓ Executive Agency for Small & Medium-size Enterprises (EASME) ✓ Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 	-
Meccanismo per Collegare l'Europa (CEF)	EC – DG Energy EC – DG Mobility & Transport	Innovation and Networks Executive Agency (INEA)	-
ERASMUS Plus	EC – DG Education, Culture, Youth and Sport	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	ISFOL
			INDIRE
			ANG
EaSI	EG - DG Employment, Social Affairs and Inclusion	-	-
Europa Creativa (sezione Cultura)	EC – DG Education and Culture	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	-
Europa per Cittadini ¹⁹	EC – DG Immigration and Home affairs	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	-
Fondo Asilo, Integrazione e Migrazione	EC - DG Migration and Home Affairs	-	Ministero dell'Interno
LIFE	EC DG Environment	-	Ministero dell'Ambiente
Diritti, uguaglianza e cittadinanza	EC – DG Justice	-	-
Health (Tutela della salute)	DG Health and Food Safety	Consumers, Health and Food Executive Agency (CHAFEA)	-

* In precedenza, DG Enterprise and Industry

¹⁹ Le due grandi novità recenti del Programma, dopo l'insediamento della Commissione Juncker sono:

- ✓ il trasferimento della gestione del Programma dalla DG Communication alla DG Immigration and Home affairs,
- ✓ il superamento del meccanismo della fissazione annuale delle priorità e l'adozione a partire dal 2016 di priorità che resteranno fisse fino al termine del ciclo di programmazione sia per lo strand 1, sia per lo strand 2 di Europa per i Cittadini. Si veda l'Allegato VIII.

La mappatura per enti erogatori, anche se, come già accennato, può apparire pleonastica, è di fatto cruciale per delineare una efficace strategia di accesso alle informazioni realmente rilevanti. Se da un lato, infatti, è vero che continuano a moltiplicarsi, specialmente su internet, i canali informativi inerenti i fondi europei e gli avvisi pubblici di finanziamento, dall'altro è sempre opportuno recuperare informazione presso le fonti "generatrici".

Le fonti "generatrici" (DG della Commissione e/o agenzie esecutive nel caso dei Programmi "tematici" e Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali cofinanziati dai Fondi SIE), inoltre, consentono anche di recuperare informazione *a latere*, che consente di capire ancora meglio quali siano le priorità di *policy* degli enti erogatori e le loro aspettative specifiche in relazione a un determinato avviso di finanziamento. Una volta di più, pertanto, si evidenzia che fare "europrogettazione" significa ancor prima fare *business intelligence/lobbying*²⁰.

Box 5 – Le agenzie nazionali che seguono il Programma ERASMUS Plus

Il Programma in oggetto è indicativo di quanto i vari Programmi "tematici" possano essere complessi sia sotto il profilo strategico, sia sotto quello della loro *governance*.

Il Programma è il principale strumento di attuazione di interventi nei seguenti ambiti di *policy*: (i) l'istruzione e la formazione a tutti i livelli, (ii) le politiche giovanili, (iii) lo sport e (iv) la conoscenza delle lingue.

A livello centrale è gestito dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA).

A livello di Stati Membri, alcune tipologie di interventi sono gestite dalle agenzie "nazionali".

In Italia, intervengono tre agenzie "nazionali":

- ✓ Agenzia per le azioni inerenti l'educazione e la formazione professionale: ISFOL (www.isfol.it);
- ✓ Agenzia per le azioni che concernono l'istruzione scolastica, l'istruzione superiore e l'educazione degli adulti: INDIRE (www.indire.it);
- ✓ Agenzia Nazionale per i Giovani (www.agenziaigiovani.it), con riferimento alle azioni a favore dei giovani e della mobilità giovanile.

Due portali web inerenti il Programma molto utili sono: www.erasmusplus.it e www.eurodesk.it.

6. La mappatura dei fondi europei per ambiti di policy

La mappatura che fa riferimento agli ambiti di *policy* (ambiti di intervento delle politiche pubbliche) dei vari Programmi/fondi è particolarmente rilevante per:

- ✓ definire un approccio strategico all'accesso ai fondi dell'UE,
- ✓ delineare la matrice di finanziabilità relativa all'organizzazione (sia essa un Ente locale, sia una impresa commerciale o anche un ente non profit) e quella relativa al progetto,
- ✓ organizzare meglio la stessa strategia di accesso alle informazioni realmente rilevanti (e anche le strategie di *lobbying*, in quanto servono anche quelle),
- ✓ formulare i progetti in modo che siano coerenti con le politiche generali dell'UE.

Si possono individuare almeno quattro diverse mappature relative agli ambiti di *policy* (si vedano i paragrafi da 6.1 a 6.4).

La prima – la più nota – è, *de facto*, inappuntabile in quanto gli ambiti di *policy* sono già stati stabiliti dal legislatore europeo e coincidono con gli *headings* del QFP 2014-2020.

I limiti principali delle altre mappature per ambiti di *policy* sono i seguenti:

²⁰ L'autore aveva già espresso questa posizione sia nella "Guida alla europrogettazione" curata nel 2013 per il Centro Studi Politeia, sia nel post del 10 Ottobre 2013 sul suo blog "Bonetti for Reforms".

- ✓ i risultati finali sono comunque parziali, in quanto, a fronte del continuo ampliamento delle tipologie di azioni cofinanziate dai singoli Programmi “tematici” – sempre più organizzati come Programmi Quadro - e dai Fondi SIE, servirebbe di scendere a livello di singole linee di finanziamento e non fermarsi al singolo Programma o al singolo Fondo SIE,
- ✓ la stessa individuazione degli ambiti di *policy* è in parte soggettiva e, quindi, opinabile.

6.1. Mappatura per priorità di *policy* generali dell’UE

Tale mappatura fa riferimento in generale alle rubriche del QFP, per cui si potranno distinguere, ad esempio, i fondi della sotto-rubrica Coesione economica, sociale e territoriale (e, quindi, i Fondi Strutturali e il Fondo di Coesione, fondo che non interessa l’Italia) e i fondi della rubrica 4 “Europa globale” (si tratta dei finanziamenti “geografici” e “tematici” che sostengono l’azione esterna dell’UE). La tabella 6 elenca i principali strumenti di finanziamento delle prime tre rubriche del QFP inerenti le politiche interne.

L’Allegato VII riporta l’elenco completo dei Programmi/fondi fin qui approvati per rubriche del QFP 2014-2020. Per una più diffusa presentazione di ciascuno dei Programmi/fondi si rinvia alla dettagliata Guida pubblicata recentemente dal Formez (2015).

Tabella 6 – I principali strumenti di finanziamento delle rubriche 1-3 del QFP 2014-2020

Rubriche	Programmi “tematici”/fondi
<i>1A Competitività per la crescita e l’occupazione</i>	Horizon 2020 (Programma Quadro per la ricerca) COSME ²¹ ERASMUS Plus <i>Employment and Social Innovation (EaSI)</i> ²² Collegare l’Europa (<i>Connecting Europe Facility - CEF</i>) ²³
<i>1B Coesione economica, sociale e territoriale</i>	Fondi Strutturali (FESR, FSE) Fondo di Coesione (<i>non interessa l’Italia</i>) Garanzia Giovani (<i>Youth Employment Initiative</i>)
2.Crescita sostenibile: risorse naturali	FEAGA (Pagamenti e misure di mercato del I pilastro della PAC) FEASR (II pilastro della PAC) FEAMP (Politica della pesca) LIFE (Tutela dell’ambiente)

(continua)

²¹ COSME, disciplinato dal Reg. (UE) N. 1297/2013, è il principale strumento dell’UE per sostenere la competitività dei sistemi produttivi europei e le PMI, come previsto dallo *Small Business Act (SBA)* e dall’iniziativa faro della strategia *Europe 2020* “Un’agenda per la politica industriale nell’era della globalizzazione” (la strategia *Europe 2020* è presentata più avanti). I quattro Obiettivi Specifici (macro-aree di finanziamento) di COSME sono presentati nell’Allegato IX.

²² Il programma Occupazione e innovazione sociale (*Employment and Social Innovation – EaSI*), ai sensi del Reg. (UE) N. 1296/2013, si articola in tre Assi:

- ✓ Asse PROGRESS,
- ✓ Asse EURES,
- ✓ Asse Microfinanza e imprenditoria sociale.

²³ Il Fondo “Collegare l’Europa” (in inglese, *Connecting Europe Facility – CEF*), disciplinato dal Reg. (UE) 1316/2013, è volto a migliorare la connettività dell’intero territorio europeo, potenziando le reti di trasporto materiali e telematiche e le reti di distribuzione dell’energia. Esso, pertanto, si divide in tre azioni:

- ✓ Telecomunicazioni e *Information and Communication Technologies*,
- ✓ Trasporti,
- ✓ Energia.

(segue)

Rubriche	Programmi “tematici”/fondi
3. Sicurezza e cittadinanza	Fondo Asilo, Integrazione e Migrazione (<i>ASIM Fund</i>) Fondo per la sicurezza interna Meccanismo unionale per la protezione civile Programma di tutela dei consumatori Diritti, uguaglianza e cittadinanza Europa Creativa ²⁴ <i>Health</i> (Tutela della Salute) Giustizia Europa per i Cittadini Fondo Europeo per gli indigenti (FEAD)

Tale mappatura, tuttavia, può essere ulteriormente raffinata, distinguendo fra:

- ✓ fondi per la ricerca e sviluppo (si potranno considerare il Programma Quadro Horizon 2020, presentato brevemente nel Box 6, ma anche alcuni obiettivi e azioni del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e dello stesso Programma COSME),
- ✓ fondi per la cultura (in primo luogo il Programma a gestione diretta Europa Creativa),
- ✓ fondi per la tutela dell’ambiente e per le prevenzione dei rischi idrogeologici (LIFE e Meccanismo unionale per la protezione civile),
- ✓ fondi per la solidarietà sociale (da quelli di alcune azioni del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 ai fondi del nuovo strumento di contrasto della povertà materiale in Europa denominato Fondo Europeo di Aiuti per gli indigenti).

Questa ultima operazione, di fatto, crea un ponte con la mappatura per ambiti di *policy* stabiliti autonomamente da ricercatori e consulenti che si interessano di politiche e fondi dell’UE (v. par. 6.4).

Box 6 – Presentazione sintetica di Horizon 2020

Il nuovo Programma Quadro per la Ricerca 2014-2020 – Horizon 2020 – è un programma molto complesso. Esso raccoglie l’eredità di tre distinti Programmi implementati nella programmazione 2007-2013, ossia: (i) il VII Programma Quadro di R&ST, (ii) la sezione dedicata all’innovazione del Programma CIP (*Competitiveness and Innovation Programme*); (iii) le attività dell’Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia.²⁵

Facendo riferimento alle indicazioni dell’Allegato II al Reg. (UE) N. 1291/2013 esso può essere suddiviso in sette Parti. In alcune linee guida, invece, si preferisce indicarlo come composto di 3 priorità generali (pilastri) e 4 priorità trasversali.

I tre “pilastri” di Horizon 2020, suddivisi ciascuno in vari “obiettivi specifici” (o “linee di finanziamento”), sono:

- ✓ Pilastro I (parte I) - Eccellenza scientifica,
- ✓ Pilastro II (parte II) – Leadership Industriale,

²⁴ Il Programma Europa Creativa – normato dal Reg. (UE) N. 1295/2013 – si articola in tre sottoprogrammi: (i) cultura, (ii) media, (iii) trasversale. Preme evidenziare che nel nuovo periodo di programmazione, fra le modalità di attuazione degli interventi – segnatamente quelli volti a favorire la capacità di crescita delle imprese culturali – è stato inserito anche uno strumento finanziario, denominato “strumento finanziario di garanzia per le imprese culturali e audiovisive”.

²⁵ La complessità è confermata dal fatto che la sua attuazione è demandata a quattro agenzie esecutive:

- ✓ *European Research Council* (*ERCEA*)
- ✓ *Research Executive Agency* (*REA*)
- ✓ *Executive Agency for Small & Medium-size Enterprises* (*EASME*)
- ✓ *Innovation and Networks Executive Agency* (*INEA*).

✓ Pilastro III (parte III) – Sfide per la società.

I 4 obiettivi specifici orizzontali sono: (i) “Diffondere l’eccellenza e ampliare la partecipazione”, (ii) “Scienza con e per la Società”, (iii) “Azioni dirette non nucleari del Centro Comune di Ricerca”, (iv) “Azioni dell’Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia”.

La struttura del Programma è resa ancora più complessa dall’attuazione di altri Programmi/sottoprogrammi basati sull’art. 185 del TFUE, o legati a specifiche piattaforme/iniziative nel campo scientifico e tecnologico di respiro comunitario:

- ✓ **4 Partenariati Pubblico Pubblico** (basati sull’art. 185 e così denominati in quanto prevedono azioni congiunte di alcuni Stati Membri e dell’UE);
- ✓ **7 Iniziative Tecnologiche Congiunte** (*Joint Technology Initiatives - JTIs*), fra cui si segnala la “*JTI on Innovative Medicine Initiative*”;
- ✓ **Knowledge and Innovation Communities (KICs)** gestite e finanziate dall’Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia.

L’Allegato X alla Guida presenta l’articolazione di Horizon 2020 e la ripartizione del relativo budget come presentate nell’Allegato II al Reg. (UE) N. 1291/2013.

6.2. Mappatura per aree prioritarie della strategia “*Europe 2020*”

L’approvazione nel giugno 2010 del Piano strategico “*Europe 2020*” segna uno step decisivo nella definizione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale post 2013 dell’UE e della programmazione degli interventi per lo sviluppo strutturale delle aree più deboli, dal momento che costituisce il quadro di *policy* di riferimento per tutti gli Stati Membri per il rilancio della competitività in Europa (il piano *Europe 2020*, in sostanza, è il quadro strategico pluriennale che sostituisce l’agenda di Lisbona che era stata lanciata nel 2000 per fornire un indirizzo unitario alle politiche degli Stati Membri nel primo decennio del nuovo secolo).

La strategia *Europe 2020*, diversamente dall’agenda di Lisbona, ha una impostazione strategica più semplice e al tempo stesso meno evasiva, nel senso che sono chiaramente indicati i contorni della strategia di rilancio della competitività dei sistemi produttivi europei.

Essa è strutturata in 3 Priorità e 7 “Iniziative Faro” (*flagship initiatives*), come si evince dalla tavola sinottica che segue (Tabella 7).

La strategia, peraltro, condiziona non solo le politiche europee, ma anche, indirettamente, le politiche nazionali, dal momento che entro il 30 Aprile di ogni anno gli Stati Membri che hanno ratificato il “*fiscal compact*” devono presentare:

- (i) il c.d. Programma Nazionale di Riforme (PNR), in cui, appunto, le riforme dovrebbero essere funzionali al recepimento nelle politiche nazionali di linee di indirizzo e azioni di *Europe 2020*;
- (ii) il Programma di Stabilità (delle finanze pubbliche)²⁶.

Nel corso del 2014 la Commissione ha effettuato una consultazione pubblica sulla revisione di medio termine di *Europe 2020*. I risultati sono riportati nella Comunicazione della Commissione Europea *Results of the public consultation on the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (2015).

²⁶ Priorità strategiche e “*flagship initiative*” devono concorrere a raggiungere 5 grandi variabili chiave (obiettivi quantificati) delle politiche europee (tasso di occupazione; quota della spesa per ricerca sul PIL pari al 3%; traguardi 20/20/20 in materia di clima/energia; tasso di abbandono scolastico; riduzione delle persone a rischio povertà di 20 milioni).

Tabella 7 - Il disegno strategico di *Europe 2020*

<i>Linee strategiche</i>	<i>Iniziative Faro</i>	<i>Presentazione sintetica dei contenuti</i>
<i>Crescita intelligente (Smart Growth)</i>	<i>Unione dell'Innovazione</i>	Promuovere l'innovazione in senso lato nell'UE, sia nell'ambito del settore privato, sia nell'ambito delle politiche pubbliche. L'iniziativa concerne <i>in primis</i> la promozione della R&ST e dell'innovazione, ma si riserva grande importanza anche alla "social innovation".
	<i>Youth on the move</i>	Migliorare la qualità dei percorsi formativi in Europa, potenziare la sua attrattività per i ricercatori di tutto il mondo e potenziare i processi di mobilità geografica e professionale dei giovani.
	<i>Un'agenda digitale europea</i>	Creare un mercato unico delle tecnologie digitali e coprire il territorio europeo con sistemi telematici superveloci.
<i>Crescita sostenibile (Sustainable Growth)</i>	<i>Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse</i>	Favorire la dematerializzazione dei processi produttivi e un uso efficiente di tutte le risorse, <i>in primis</i> quelle energetiche. Potenziare la produzione di energia rinnovabile e la "decarbonizzazione" dell'economia.
	<i>Una politica industriale per la Era della globalizzazione</i>	Potenziare la competitività, l'innovazione e l'efficienza energetica del sistema produttivo europeo.
<i>Crescita inclusiva (Inclusive Growth)</i>	<i>Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro</i>	Creare nuovi e migliori posti di lavoro, migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e creare nuovi <i>skills</i> adatti ai nuovi modelli di competitività.
	<i>Piattaforma europea contro la povertà</i>	Potenziare la coesione economica, sociale e territoriale in Europa e contrastare le varie forme di povertà in Europa.

In linea di principio, sarebbe possibile delineare la mappatura degli strumenti finanziari dell'UE riportata nella tabella 8.

Questa mappatura si può considerare, tuttavia, solamente indicativa, in quanto si rimarca una volta di più che sono aumentati, nel passaggio dal periodo di programmazione 2007-2013 a quello attuale, i Programmi strutturati come Programmi Quadro. Una accettabile mappatura di questo tipo, pertanto, richiederebbe di disaggregare per azioni/linee di finanziamento i vari Programmi a gestione diretta.

L'esempio riportato sotto evidenzia come, in alcuni casi, i Programmi (o i Programmi Quadro) trovino collocazione in diverse priorità, mentre solo scendendo a livello di azioni/linee di finanziamento sarebbe possibile una univoca allocazione di queste ultime.

Questo esempio concerne solo le tre *flagship initiatives* della priorità "Crescita intelligente" di *Europe 2020* e prevede una pertinente disaggregazione di Horizon 2020 e del programma a sostegno della competitività delle imprese (*in primis* quelle piccole e medie) COSME.

Va evidenziato che la priorità "Crescita intelligente" trova indiretta attuazione attraverso gli Obiettivi Tematici 1-3 dei Fondi SIE (si veda il par. 6.3).

Mutatis mutandis, considerazioni analoghe sulle difficoltà nello stabilire corrispondenze/sinergie fra i vari strumenti sufficientemente ben delineate (o addirittura univoche) andrebbero fatte per i Fondi SIE che possono finanziare molteplici tipologie di azioni.

Come sempre si tratta di fare una analisi di costi – in termini di impiego di risorse e di tempo necessari per svolgere un tale esercizio - e di possibili vantaggi.

Tabella 8 – Coerenza fra la Priorità strategica “Crescita intelligente” di *Europe 2020* e alcuni Programmi/strumenti a gestione diretta

<i>Priorità strategica</i>	<i>Iniziative Faro</i>	<i>Strumenti finanziari dell'UE a gestione diretta</i>
<i>Crescita intelligente (Smart Growth)</i>	<i>Unione dell'Innovazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Horizon 2020 (tutti gli obiettivi specifici di H2020) ✓ COSME (tutti gli obiettivi specifici di H2020)
	<i>Youth on the move</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ERASMUS Plus* ✓ EaSI – Asse EURES* ✓ COSME – Azioni per promuovere l'imprenditorialità (fra cui <i>Erasmus for Young Entrepreneurs</i>)
	<i>Un'agenda digitale europea</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ H2020 – Priorità II Leadership Industriale (Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali – ICT) ✓ Iniziativa <i>ICT enabled public sector innovation</i> ✓ Iniziativa <i>Active and Assisted Living</i> (già Iniziativa <i>Ambient Assisted Living</i>) ✓ Altre iniziative dell'agenda digitale europea

* Per evitare equivoci va ricordato che sia ERASMUS Plus sia la stessa Priorità EURES di EaSI, hanno obiettivi più articolati e hanno diversi gruppi target, non rivolgendosi solo ai giovani. Anche l'iniziativa *Erasmus for Young Entrepreneurs* è rivolta a tutti i neo-imprenditori e non solo a dei giovani che avviano un'attività di impresa.

6.3. Mappatura per Obiettivi Tematici (OT) dei Fondi SIE

Una mappatura particolarmente utile è quella basata sugli Obiettivi Tematici della politica territoriale dell'UE nel corrente periodo di programmazione, finanziata dai Fondi Strutturali, dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FESR) e dal Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP).

I Fondi Strutturali (FESR e FSE) anche nella programmazione in corso sono gli strumenti più importanti nell'ambito dei finanziamenti “a gestione concorrente” dell'UE.

Da un lato, essi, continuano ad essere il principale strumento della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE (politica regionale europea). Al contempo, essi sono stati pensati come il principale strumento di sostegno agli investimenti produttivi della strategia “*Europe 2020*”.

Non a caso, tutti i Fondi richiamati sopra – FESR, FSE, FEASR e FEAMP - vengono indicati come Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) ed inoltre vengono disciplinati da un solo regolamento-quadro (o regolamento generale) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'UE (GUUE) nel dicembre 2013.

La tabella che segue ricapitola gli obiettivi prioritari, gli strumenti e la base giuridica essenziale dei Fondi Strutturali.

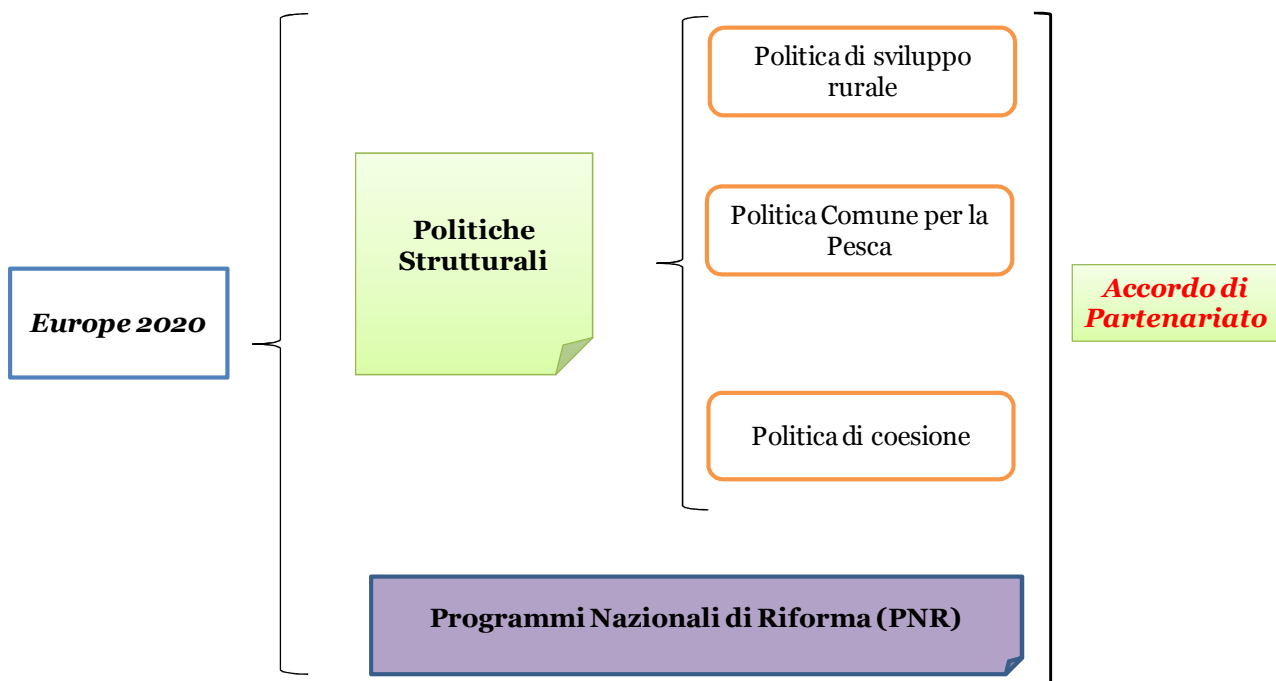
Per quanto concerne la politica di sviluppo rurale della UE – II Pilastro della Politica Agricola Comune (PAC) - si veda la breve presentazione riportata nell'Allegato XI.

Tabella 9 – Elementi essenziali della politica di coesione 2014-2020

Obiettivi Prioritari (art. 89 del regolamento generale)	Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione	Regioni meno sviluppate
		Regioni in transizione
		Regioni più sviluppate
	Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	Cooperazione Transfrontaliera
		Cooperazione Transnazionale
		Cooperazione Interregionale
Strumenti finanziari	Fondi Strutturali	FESR
		FSE
		Fondo di Coesione (non interessa l'Italia)
	Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea	Tale Fondo, istituito nel 2002, ha lo scopo di finanziare interventi in aree colpite da catastrofi naturali
Altri strumenti	Finanziamenti della BEI e del FEI	
Base giuridica	Trattato di Lisbona (TUE e TFUE)	
	Regolamento generale	Reg. (UE) N. 1303/2013
	Regolamenti verticali	Reg. (UE) N. 1301/2013 (FESR)
		Reg. (UE) N. 1304/2013 (FSE)
		Reg. (UE) N. 1300/2013 (Fondo di Coesione)
Reg. (UE) N. 1299/2013 (inerente la CTE)		

Il disegno strategico delle politiche strutturali dell'UE cofinanziate dai Fondi SIE, nel periodo di programmazione in corso, è contraddistinto da un forte ancoraggio logico e funzionale alla strategia *Europe 2020*, approvata dal Consiglio Europeo nel giugno 2010 (v. Figura 5).

Figura 5 - La strategia "Europe 2020", le politiche strutturali dell'UE e i PNR



L'approccio strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali e degli altri Fondi SIE (FEASR e FEAMP) è caratterizzato dall'approvazione di un documento di orientamento vincolante a livello comunitario denominato *Common Strategic Framework* (CSF), che fornisce indirizzi strategici sulla politica di coesione, sulla politica di sviluppo rurale (II pilastro della Politica Agricola Comune) e sugli affari marittimi e la pesca (si vedano gli artt. 10-11 e l'Allegato I del Regolamento generale n. 1303/2013).

Il *Common Strategic Framework*, in sostanza, crea un ponte fra obiettivi della strategia "Europe 2020" e obiettivi specifici delle politiche strutturali dell'UE (politica di coesione, politica di sviluppo rurale e politica della pesca).

L'approccio strategico nel ciclo 2014-2020, di riflesso, implica un forte rafforzamento della concentrazione tematica degli interventi dei Fondi Strutturali e degli altri Fondi SIE (in merito si vedano: Bonifazi, Giannetti 2014, MEF-UVAL 2014, Sabatini 2015, Vecchi *et al.*, 2015).

Nel Regolamento generale n. 1303/2013, infatti, vengono indicate 11 aree tematiche prioritarie sulla cui base indirizzare la programmazione degli interventi (art. 9), garantendone la coerenza con le priorità strategiche di *Europe 2020* e le sue sette Iniziative Faro (si veda la Figura che segue)²⁷.

Figura 6 - Corrispondenze fra priorità della strategia *Europe 2020* e Obiettivi Tematici dei Fondi SIE

Strategia <i>Europe 2020</i>	Quadro Strategico Comune inerente le politiche territoriali dell'UE Regolamenti sui Fondi SIE
↓	↓
Priorità della strategia <i>Europe 2020</i>	OT dei Fondi SIE
Crescita intelligente	(1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
	(2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale
	(3) favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle PMI, del settore agricolo e della pesca
Crescita sostenibile	(4) promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile
	(5) sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione e gestione dei rischi ambientali
	(6) tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali
Crescita inclusiva	(7) promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci
	(8) sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori
	(9) favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà
	(10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione
	(11) rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

Queste aree tematiche, indicate generalmente come **Obiettivi Tematici (OT)**, pertanto, trovano conferma anche negli Accordi di Partenariato nazionali e nei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE, in particolare in quelli regionali (l'Allegato XII presenta brevemente l'Accordo di Partenariato per l'Italia).

²⁷ Le aree strategiche di *Europe 2020* – *smart growth*, *sustainable growth* e *inclusive growth* – vengono declinate in sette Iniziative Faro già presentate in precedenza.

I primi sette OT sono coperti dal FESR, ma questo può intervenire “indirettamente” anche per finanziare gli altri 4 OT (si pensi, con riferimento all’Italia, al Programma Operativo Nazionale “Per la Scuola”, imperniato sull’OT 10 e sull’OT 11, prevede sia interventi del FESR sia interventi del FSE).

Gli OT indicati nel CSF come prioritari per il FSE sono gli OT 8, 9, 10 e 11. Il FSE, inoltre, dovrebbe parimenti incidere in modo indiretto sugli OT da 1 a 6.

I regolamenti verticali – il Reg. (UE) N. 1301/2013 per il FESR e il Reg. (UE) N. 1304 per il FSE – riportano anche le Priorità di Investimento degli interventi dei Fondi Strutturali.

La tabella 10, riportata nella pagina successiva, elenca a fianco di ciascuno degli 11 Obiettivi Tematici i Programmi “a gestione diretta” (e, in alcuni casi, gli specifici Assi/sezioni di tali Programmi) che si possono considerare maggiormente pertinenti.

Il box che segue evidenzia in termini critici i legami fra Fondi Strutturali e “piano Juncker” per il rilancio degli investimenti in Europa, avviato nel 2014 e finanziato dal **Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)**.

Box 7 – Il “piano Juncker”, il FEIS e i Fondi Strutturali

Il piano di rilancio degli investimenti in Europa, varato nel novembre 2014, in genere richiamato come “piano Juncker” dal nome del nuovo Presidente della Commissione, si fonda su tre pilastri:

- ✓ il varo di un nuovo **Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)**, garantito con fondi pubblici, per mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel triennio 2015-2017;
- ✓ la creazione di una **riserva di progetti** credibile, sostenuta da un **programma di assistenza**;
- ✓ un programma di semplificazione normativa ed amministrativa **per rendere l’Europa più attraente per gli investimenti**.

Il piano è stato ampiamente criticato soprattutto per la sua irrealistica struttura finanziaria:

- ✓ il FEIS può contare su una base finanziaria certa di soli 21 Miliardi di Euro, di cui 16 provenienti dal bilancio dell’UE e degli Stati Membri e 5 impegnati dalla BEI;
- ✓ il FEIS, sulla base della modesta capacità di rischio iniziale, dovrebbe generare un “effetto leva” di 1 a 15 in termini di investimenti reali (stima questa abbastanza poco credibile, considerando la congiuntura internazionale e il rischio di deflazione in Europa);
- ✓ il contributo del bilancio dell’UE è stato raccolto andando a decurtare due Programmi di per sé orientati alla crescita e all’innovazione, ossia **Horizon 2020** (decurtato di 2,7 Miliardi) e **Connecting Europe Facility** (decurtato di 3,3 Miliardi).

I Fondi SIE – *in primis* il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) – sono sempre stati un importante volano degli investimenti pubblici e privati in Europa. Attraverso il FESR, peraltro, sono state finanziate, ricorrendo a operazioni di “*project finance*”, importanti opere infrastrutturali.

Era quasi fisiologico, pertanto, che la Commissione individuasse nei Fondi SIE un ulteriore canale di finanziamento del “piano Juncker” di rilancio degli investimenti in Europa.

In questo modo, tuttavia, si vanno solo ad esacerbare alcune criticità del profilo strategico della politica di coesione e dello stesso “piano Juncker”:

- ✓ il piano e il suo strumento sono stati criticati anche per il fatto di non prevedere riserve/criteri di merito che potessero favorire il finanziamento di investimenti ubicati nelle regioni o nei paesi maggiormente colpite da deficit infrastrutturali e/o dagli effetti recessivi delle politiche di stabilizzazione macroeconomica;
- ✓ il **FEIS** ha già decurtato gli stanziamenti di impegno di Horizon 2020 e *Connecting Europe Facility*. Non si possono continuare a decurtare gli stanziamenti di bilancio delle rubriche del QFP 2014-2020. Va bene recuperare i “residui di spesa” (importi non spesi) dei bilanci annuali per indirizzarli sul FEIS, ma ci vuole anche finanza pubblica degli SM aggiuntiva;
- ✓ nel momento in cui si forzano ulteriormente SM e Regioni a indirizzare le risorse dei Fondi SIE su determinate categorie di spese, se da un lato si rafforza la concentrazione tematica, dall’altro si rafforza parimenti il loro profilo di strumenti “*one-size-fits-all*”, profilo delle politiche che è di per sé una negazione delle politiche regionali (le quali dovrebbero invece caratterizzarsi come politiche “*place-based*”).

Tabella 10 – Obiettivi Tematici delle politiche strutturali 2014-2020 (FESR e FSE) e possibili sinergie con i Programmi “tematici” dell’UE

Fondo	OT	Programmi “tematici”
FESR	(1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Horizon 2020 (intero Programma Quadro) COSME - Migliorare le condizioni quadro per la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'Unione, specie le PMI Galileo, Copernicus, Iter
	(2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale	Collegare l'Europa - Telecomunicazioni Iniziative dell'agenda digitale europea Horizon 2020 – Priorità II <i>Industrial Leadership</i> - Linea LEIT (ICT)
	(3) favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e della pesca	Horizon 2020 – Priorità II <i>Industrial Leadership</i> COSME (tutte le azioni) EaSI – Asse Microfinanza e imprenditoria sociale Europa Creativa (strumento finanziario di garanzia per le imprese culturali e audiovisive)
	(4) promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile	Collegare l'Europa - Energia Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali - Linea Energia sicura, pulita ed efficiente LIFE - Sotto-programma Clima
	(5) sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione e gestione dei rischi ambientali	Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali - Linea Clima, ambiente efficienza delle risorse e materie prime LIFE - Sotto-programma Clima Meccanismo unionale per la protezione civile Fondo dell'UE per la solidarietà
	(6) tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali	Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali - Linea Clima, ambiente efficienza delle risorse e materie prime LIFE - Sotto-programma Ambiente Europa Creativa
	(7) promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci	Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali - Linea Trasporti intelligenti, verdi e integrati Collegare l'Europa – Trasporti
FSE	(8) sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori	Horizon 2020 – Priorità I Eccellenza scientifica - Linea “Azioni Sklodowska Marie Curie” COSME – <i>Erasmus for Young Entrepreneurs</i> COSME - Migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti COSME - Promuovere lo spirito imprenditoriale e la cultura dell'imprenditorialità EaSI (tutti gli Assi) ERASMUS Plus Health Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione
	(9) favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà	H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘Salute, evoluzione demografica e benessere’ EaSI – Asse Microfinanza e imprenditoria sociale EaSI – Asse PROGRESS Fondo europeo per gli indigenti (FEAD) Fondo Asilo, Migrazioni e Integrazione (FAMI) Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza
	(10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione	EaSI – Asse PROGRESS ERASMUS Plus
	(11) rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.	Giustizia Europa per i Cittadini Agenda digitale europea – Iniziativa “ <i>ICT enabled public sector innovation</i> ”

Questa classificazione per OT della politica regionale europea di tutti gli strumenti di finanziamento “tematici” dell’UE è particolarmente utile in quanto consente a tutti i potenziali beneficiari (sia gli enti beneficiari che gestiranno i fondi, sia i destinatari) di:

- ✓ individuare in anticipo possibili sinergie fra i finanziamenti gestiti a livello nazionale/regionale e i vari strumenti “tematici” dell’UE,
- ✓ elaborare in anticipo una matrice di finanziabilità abbastanza completa in relazione a una data organizzazione, a un ipotetico progetto e anche rispetto a percorsi di vita individuali (anche i singoli individui, infatti, in linea di principio hanno la possibilità di elaborare una matrice di finanziabilità). Ciò consente, quindi, di pianificare prima le azioni di raccolta e selezione delle informazioni rilevanti in relazione sia ai fondi “diretti”, sia a quelli gestiti dalle Autorità di Gestione dei Programmi della regione di appartenenza, di migliorare la strategia di accesso ai fondi dell’UE e di pianificare con congruo anticipo anche azioni di *fundraising* in senso stretto (da intendersi come raccolta di fondi da individui e da organizzazioni private) per garantire la copertura della quota di co-finanziamento dei progetti.

Tale mappatura, non a caso, muove dai contenuti di una utile guida pubblicata dalla Commissione nel 2014 ai sensi dell’art. 13 del Reg. (UE) N. 1303/2013, articolo che dispone che “*la Commissione redige una guida che illustra modalità efficaci di accesso ai Fondi SIE e per il loro utilizzo, nonché il modo per attuare la complementarità con altri strumenti delle pertinenti politiche dell’Unione*” (si veda European Commission 2014b).

6.4. Mappatura secondo ambiti di *policy* stabiliti autonomamente da analisti ed esperti

In sede di analisi delle potenziali fonti di finanziamento e di “europrogettazione” – formulazione di proposte progettuali per accedere alle sovvenzioni dell’UE – si può stabilire una ripartizione dei finanziamenti delle politiche interne dell’UE in base ad ambiti di *policy* stabiliti da proponenti, analisti ed esperti²⁸.

La conseguente mappatura scaturisce da una analisi delle strategie di *policy* generali dell’UE e dalle indicazioni su ambiti di intervento, destinatari e tipologie di azioni dei vari strumenti di finanziamento riportate sui regolamenti che li disciplinano ed, eventualmente, sugli avvisi di finanziamento già esperiti. Tale mappatura, tuttavia, è soggetta al rischio di una interpretazione non corretta delle disposizioni regolamentari e delle *guidelines* sui vari fondi della Commissione e di altri enti “delegati” alla gestione, che conduce a una errata collocazione degli strumenti.

La tavola sinottica riporta un possibile esempio di tale mappatura, che tiene conto sia degli strumenti di finanziamento “tematici”, sia delle indicazioni dell’Accordo di Partenariato dell’Italia – approvato dalla Commissione Europea il 29 Ottobre 2014 - sui Programmi Operativi Regionali (POR) e sui Programmi Operativi Nazionali (PON) che verranno attuati nel nostro Paese²⁹.

²⁸ Questa mappatura, in sostanza, si potrebbe considerare equivalente a una mappatura per settori di attività. I settori di attività sono stabiliti in questo caso in modo arbitrario.

In alternativa si potrebbe pensare a una mappatura dei fondi europei a seconda del settore di attività del beneficiario (persona giuridica che beneficerà dei fondi), sulla scorta della Classificazione dei settori NACE/ATECO 2007.

²⁹ Gli 11 PON da attuare ai sensi dell’Accordo di Partenariato sono: Ricerca e Innovazione, Imprese e Competitività, Reti e Mobilità, Legalità, Cultura per lo sviluppo, Scuola, Inclusione sociale, Iniziativa Occupazione Giovani, Sperimentazione Politiche Attive per l’Occupazione (SPA), *Governance* e capacità istituzionale. Nel 2016 è stato deciso di decurtare 100 Milioni di Euro dal PON Imprese e Competitività e allocarli sul **PON Iniziativa PMI**, PON nuovo che promuove l’uso di strumenti finanziari per il sostegno alle PMI.

Tabella 11 – Mappatura secondo ambiti di *policy* stabiliti autonomamente da analisti ed esperti

Ricerca	Scientifica e tecnologica	Horizon 2020 (H2020) PON Ricerca e Innovazione Piano Nazionale della Ricerca 2014-2020 (gestito dal MIUR) ³⁰
	Sociale	H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’ H2020 – Priorità orizzontale “ <i>Science with and for society</i> ” Piano Nazionale della Ricerca 2014-2020
Nuovi approcci all’imprenditorialità e nuove forme di sostegno all’imprenditorialità		COSME EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse Microfinanza e imprenditoria sociale POR FESR OT 1 e OT 3 POR FSE – OT 8 PON Imprese e competitività
<i>Social Innovation (SI), smart communities</i> e partecipazione dei cittadini		H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’ <i>EU Digital agenda – ICT enabled public sector innovation</i> EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse PROGRESS POR FSE – OT 11 PON <i>Governance</i> e Capacità istituzionale PON Inclusione sociale PON Ricerca e Innovazione PON Città Metropolitane
Cultura		Programma Europa Creativa (sezione Cultura) Europa per Cittadini PON Cultura per lo sviluppo
Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale		LIFE Meccanismo unionale di protezione civile
Occupazione		H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’ EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse PROGRESS EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse EURES POR FSE OT 8 – OT 10 PON Garanzia Giovani (YEI) PON SPAO (Sperimentazione Pol. Attive dell’Occupazione)
Inclusione sociale ³¹		Fondo Asilo, Migrazioni e Integrazione (FAMI) EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse PROGRESS POR FSE OT 9 PON Inclusione sociale H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’ <i>Health</i> (Programma Salute 2014-2020)

(continua)

³⁰ Il Piano Nazionale della Ricerca 2014-2020 (poi ribattezzato PNR 2015-2020 a causa dei ritardi nella approvazione) è il programma a sostegno della ricerca e dell’innovazione che verrà attuato nei prossimi anni con il contributo di finanza pubblica nazionale. Si veda il Box 8.

³¹ Un esempio più dettagliato è riportato nell’Allegato XIII.

(segue)

Salute e invecchiamento attivo	<i>EU Digital agenda – Active and Assisted Living Health</i> (Programma Salute 2014-2020) <i>EaSI (Employment and SI) – Asse PROGRESS</i> POR FSE OT 9 H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’ H2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘Salute, evoluzione demografica e benessere’
Istruzione, formazione e <i>lifelong learning</i>	ERASMUS Plus POR FSE OT 10 PON Per la Scuola
Giustizia, tutela dei diritti civili e dei consumatori	Programma Giustizia Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza Programma Tutela dei consumatori PON Legalità

* Il PON Città metropolitane interessa le 10 Città metropolitane individuate con legge nazionale (L. 56/2014) e le 4 individuate dalle Regioni a statuto speciale.

Box 8 – Il Piano Nazionale della Ricerca 2015-2020

Il Piano Nazionale della Ricerca 2015-2020 (PNR 2015-2020) è il cardine della programmazione degli interventi a sostegno della ricerca in Italia. Lo gestisce il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) ed è un documento di programmazione nazionale.

Non va confuso, pertanto, con il PON “Ricerca e Innovazione” che, invece, è parte della programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE e che, quindi, sarà cofinanziato dall’UE e attuato nelle 5 regioni “in ritardo di sviluppo” e nelle altre 3 regioni del Mezzogiorno storico (Abruzzo, Molise e Sardegna) incluse nella macro-categoria “regioni in transizione”.

Dopo una lunga attesa, è stato presentato il 2 maggio 2016 e presenta diversi elementi di sovrapposizione con il programma quadro europeo Horizon 2020.

Il MIUR prevede un impegno finanziario di quasi 2,5 Miliardi di Euro nei primi 3 anni, ai quali si sommano i circa 8 Miliardi di Euro che, ogni anno, il Ministero destina ad Università ed Enti Pubblici di Ricerca.

Il PNR 2015-2020 (elaborato anche con il contributo del Ministero dello Sviluppo Economico) è strutturato intorno a **12 aree di specializzazione**, quattro delle quali vengono indicate come “prioritarie” (v. PNR 2015-2020, p. 31).

Le quattro aree prioritarie sono:

- ✓ **Aerospazio,**
- ✓ **Agrifood,**
- ✓ **Salute,**
- ✓ **Industria 4.0** (robotica e automatizzazione avanzata dei processi industriali).

Il PNR è stato elaborato in sinergia con la **Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente** relativa all’Accordo di Partenariato, approvata dalla Commissione nell’aprile 2016.

7. Mappatura dei fondi per beneficiari

I **beneficiari dei fondi** (quasi sempre delle persone giuridiche nel caso dei fondi “tematici”) sono gli operatori che ricevono i fondi dalla Commissione e da altri enti “delegati” alla gestione. I beneficiari li

utilizzeranno per implementare i progetti approvati secondo rigidi “principi di buona gestione” (sono gli operatori che ricevono i finanziamenti per il progetto ammesso a beneficio e gestiscono il progetto). Fra i beneficiari si possono annoverare imprese commerciali, organizzazioni non profit e imprese “a vocazione sociale”, Camere di Commercio, agenzie di sviluppo locale, incubatori di impresa, organizzazioni datoriali, sindacali e di categoria, Enti Locali, Dipartimenti di Amministrazioni regionali e di Ministeri, altri apparati della Pubblica Amministrazione (dalle ASL a teatri e biblioteche comunali), Istituti scolastici, Università (pubbliche e private) e centri di ricerca pubblici e privati.

E’ sempre opportuno verificare con attenzione le condizioni di ammissibilità a beneficio delle varie organizzazioni richiamate sopra sul testo del regolamento istitutivo di Programmi “tematici” e Fondi SIE, sull’avviso pubblico di finanziamento e sulla documentazione a corredo dell’avviso pubblico (documentazione sempre molto corposa nel caso delle *calls for proposals* per i Programmi a gestione diretta). Una volta effettuata con attenzione questa verifica, il passo successivo per esperire quell’approccio strategico all’accesso ai fondi dell’UE raccomandato nella parte iniziale di questa breve Guida, è la formulazione della matrice di finanziabilità dell’organizzazione.

Come già rilevato in precedenza, nel caso dei Fondi SIE possono beneficiare direttamente di sovvenzioni anche le persone fisiche tramite borse di studio, *vouchers* formativi e altri interventi. In tal caso, l’eventuale tassonomizzazione dei Fondi si sovrappone a quella descritta nel paragrafo che segue, tarata invece sui destinatari finali.

8. Mappatura per destinatari dei fondi

Per **destinatari finali** si intendono gli operatori che “ricevono” i benefici del progetto (gruppo target dei progetti ammissibili a beneficio). Possono essere persone fisiche o anche persone giuridiche.

Si potranno pertanto suddividere Programmi/fondi e linee di intervento per studenti, disoccupati, persone anziane, o anche PMI locali o artigiani che beneficiano degli interventi a sostegno della competitività delle imprese (siano essi finanziati dal Programma specifico COSME o da azioni del FESR e del FSE)³².

A titolo di esempio, nella tavola sinottica che segue si riporta una possibile classificazione dei fondi dell’UE potenzialmente disponibili per giovani nella classe di età 15-34, giovani disaggregati in vari gruppi, a seconda delle loro potenziali condizioni. Anche in questo caso si indicano sia strumenti “tematici” a gestione diretta, sia POR e PON che verranno attuati in Italia in forza dell’Accordo di Partenariato siglato nel 2014.

Nella tavola 13 si riporta un esempio riferito a persone anziane e/o che necessitano di servizi socio-assistenziali in via continuativa.

³² A parere di chi scrive, la distinzione tra destinatari e beneficiari delle “operazioni” è chiarita magistralmente dall’art. 2 del regolamento generale 2014-2020 dei Fondi SIE – il Reg. (UE) N. 1303/2013 - in questi termini:

- “**beneficiario**”: *un organismo, pubblico o privato e, solo ai fini del Regolamento FEASR e del Regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell’avvio o dell’avvio e dell’attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di stato... l’organismo che riceve l’aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari... l’organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi (art. 2, comma 10);*

- “**destinatario finale**”: *una persona fisica o giuridica che riceve sostegno finanziario da uno strumento finanziario (art. 2, comma 12).*

Infine, va aggiunto che si possono anche operare delle distinzioni fra destinatari finali (o diretti) e destinatari indiretti. Nel caso di un progetto di lotta alla dipendenza da droghe rivolto ai giovani in un quartiere degradato di una città, i giovani saranno i destinatari finali, mentre si possono individuare nei cittadini residenti in quel quartiere i destinatari indiretti, dal momento che in linea di principio al termine del progetto dovrebbero poter beneficiare di migliori condizioni di sicurezza e di qualità della vita.

Qualora il progetto fosse gestito dalla ASL locale, la ASL andrebbe correttamente identificata come beneficiario dei finanziamenti (gestirà i fondi a favore di destinatari diretti e indiretti).

Tabella 12 – Fondi dell’UE per i giovani

Destinatari: giovani (15-34 anni)	Fondi dell’UE potenzialmente utili
Giovani in cerca di occupazione	EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse PROGRESS EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse EURES POR FSE OT 8 – OT 10 PON Garanzia Giovani (YEI) PON SPAO (Sperimentazione Pol. Attive dell’Occupazione)
Giovani universitari/giovani ricercatori/giovani che seguono percorsi di formazione post laurea	ERASMUS Plus Horizon 2020 (<i>potenzialmente utili tutti gli obiettivi specifici di H2020, a seconda degli indirizzi di ricerca</i>) Horizon 2020 – Azioni Marie Skłodowska Curie (<i>borse di studio per sostenere esperienze di ricerca avanzata</i>) Health (<i>nell’ipotesi di attività di ricerca e di formazione avanzata nel comparto sanitario</i>) PON Ricerca e Innovazione
Giovani neo-imprenditori	Strumenti finanziari gestiti dal “gruppo BEI” volti a facilitare l’accesso ad <i>equity</i> e credito Strumenti finanziari gestiti da intermediari regionali volti a facilitare l’accesso ad <i>equity</i> e credito (interventi cofinanziati dai Fondi SIE) e microcredito EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse Microfinanza e imprenditoria sociale COSME-Erasmus for Young Entrepreneurs* PON Imprese e Competitività POR FESR (<i>in particolare gli Assi 1 e 3</i>)

* Preme ricordare che tale strumento, comunque, è rivolto a tutti i neo-imprenditori di qualsiasi età

Tabella 13 – Fondi dell’UE per “persone che necessitano di servizi socio-assistenziali continuativi”

Fondi dell’UE potenzialmente utili	Altri Fondi
Iniziativa <i>Active and Assisted Living</i> (ex <i>Ambient Assisted Living</i>) Health (Programma Salute 2014-2020) Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘Salute, evoluzione demografica e benessere’	EaSI (<i>Employment and SI</i>) – Asse PROGRESS POR FSE Obiettivo Tematico 9 Horizon 2020 – Priorità III Sfide sociali – Linea ‘L’Europa in un mondo che cambia’

9. Bibliografia

- Bagarani M., Bonetti A.** (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)
- Bagarani M., Bonetti A.** (2012), *Evoluzione del sistema di governo delle politiche comunitarie e cambiamenti nella politica regionale nazionale*; in **Bagarani M.** (a cura di), *Il governo delle Regioni e lo sviluppo economico. Limiti e rischi del processo di decentramento comunitario*; Edizioni dell'Orso, Alessandria, pp. 7-39
- Bonetti A.** (2007), *L'evoluzione recente delle relazioni esterne dell'UE con i paesi dell'Est e la nuova politica di pre-adesione*, in: **Bonetti A. et al.** (2007), *Le politiche della Unione Europea*, La Sapienza Ed.; Roma pp. 87-105
- Bonetti A.** (2010a), *Finalità e struttura del bilancio dell'Unione Europea*; Working Paper n. 1, Centro studi Politeia, Avigliano (PZ)
- Bonetti A.** (2010b), *La politica di pre-adesione e la politica di vicinato dell'UE nel ciclo 2007-2013*; Centro Studi Politeia, Avigliano (PZ), Working Document n. 2;
- Bonetti A.** (2013), *Guida alla Europrogettazione*, Centro Studi Politeia (Avigliano); maggio 2013 (disponibile all'indirizzo web: <http://www.politeiaonline.it/Edizioni.asp#/18/>)
- Bonetti A.** (2015), *Approccio strategico ai fondi europei. La matrice di finanziabilità delle organizzazioni*, Blog "Bonetti for Reforms", 30.07.2015
- Bonifazi A., Giannetti A.** (2014), *Finanziare l'impresa con i fondi europei. Strumenti e opportunità 2014-2020*, IPSOA, Milano
- Borgonovi E., Crugnola P., Vecchi V.** (2006), *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, EGEA, Milano
- Concord Europe** (2014), *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*, Brussels
- Dalocchio M., Salvi A.** (2011), *Finanza aziendale 2. Finanza straordinaria*, EGEA, Milano (NdR. Contributo di *Germana Di Falco*)
- European Commission** (2008), *European Union. Public Finance 4th Edition*, Luxembourg
- European Commission** (2010), *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union*, COM (2010)546 final, Brussels
- European Commission** (2011), *A framework for the next generation of innovative financial instruments - the EU equity and debt platforms*, COM (2011) 622 final, Brussels
- European Commission** (2014a), *European Union. Public Finance 5th Edition*, Luxembourg
- European Commission** (2014b), *Guidance for beneficiaries of European Structural and Investment Funds and related EU instruments*, Brussels
- European Commission** (2015), *Results of the public consultation on the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2015) 100, Brussels
- FORMEZ** (2015), *Guida alle opportunità di finanziamento dell'Unione Europea 2014-2020*, Roma
- MEF-UVAL** (2014), *Strategie nazionali per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL N 31/2014, Roma
- Nicolai M.** (2015), *La programmazione comunitaria e gli strumenti finanziari*, Quaderno n. 10, IFEL Fondazione ANCI, Roma
- Sabatini M.** (2015), *Prime scelte di programmazione in materia di sostegno dei sistemi produttivi nei POR FESR 2014-2020 del Mezzogiorno*, "Rivista Economica del Mezzogiorno", n. 1-2 2015
- SVIMEZ** (2015), *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, ilMulino, Bologna
- Vecchi V., Cusumano N., Minardi P.** (2015), *Finanziamenti comunitari 2014-2020. Strategia, gestione e rendicontazione*, EGEA, Milano
- Zanella E.** (2015), *Professione fundraiser. Ruolo, competenze, strumenti e tecniche*, Franco Angeli, Milano

SEZIONE II

GLOSSARIO

(Fondi europei - Glossario degli acronimi più usati)

AAL	<i>Active and Assisted Living</i> (iniziativa dell'agenda digitale europea)
ABB	<i>Activity Based Budgeting</i>
ACP (countries)	Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico
AdA	Autorità di Audit (dei PO)
AdC	Autorità di Certificazione (dei PO)
AdG	Autorità di Gestione (dei PO)
AII	Accordo Inter Istituzionale (sul Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE)
ANG	Agenzia Nazionale per i Giovani
AP	Accordo di Partenariato
ASIM	<i>Asylum, Integration and Migration Fund</i>
AWP	<i>Annual Work Programme</i>
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
CBC	<i>Cross Border Cooperation</i>
CdR	Comitato delle Regioni
CdS	Comitato di Sorveglianza (dei PO)
CE	Commissione Europea
CEF	<i>Connecting Europe Facility</i>
CF	<i>Cohesion Fund</i> (Fondo di Coesione)
CHAFEA	<i>Consumers, Health And Food Executive Agency</i>
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CLLD	<i>Community Led Local Development</i>
COESIF	Comitato di Coordinamento dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo
COREPER	Comitato dei Rappresentanti Permanenti
COSME	<i>Competitiveness of SMEs</i>
CSF	<i>Common Strategic Framework</i> (Quadro Strategico Comune dei Fondi SIE)
CTE	Cooperazione Territoriale Europea
DG	Direzione Generale (della Commissione Europea)
DG Regio	<i>DG Regional policy</i>
DPS	Dipartimento Politiche per lo Sviluppo e la Coesione
EACEA	<i>Educational, Audiovisual and Culture Executive Agency</i>
EaSI	<i>Employment and Social Innovation</i>
EASME	<i>Executive Agency for SMEs</i>
EELL	Enti Locali
EFG	<i>Equity Facility for Growth</i> (Strumento finanziario)
EIT	<i>European Institute for Innovation and Technology</i>
ENI	<i>European Neighbourhood Instrument</i>
ERC	<i>European Research Council</i> (Consiglio Europeo per la Ricerca)
EURATOM	Comunità Europea dell'energia atomica
EURES	<i>EUROpean network of Employment Services</i>
EYE	<i>Erasmus for Young Entrepreneurs</i>
FEAD	<i>Fund for the European Aid to the Most Deprived</i>
FEAGA	Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
FEAMP	Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale
FEI	Fondo Europeo per gli Investimenti

(continua)

(segue)

FEIS	Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
FES	Fondo Europeo di Sviluppo (EDF – European Development Fund)
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (ex FAS)
FSE	Fondo Sociale Europeo
FS	Fondi Strutturali
(Fondi) SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europeo
GAL	Gruppo di Azione Locale
GECT	Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IEE	<i>Intelligent Energy Europe</i>
IGRUE	Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea (MEF)
INEA	<i>Innovation and Network Executive Agency</i>
IPA	<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>
ITIs	<i>Integrated Territorial Investments</i>
JRC	<i>Joint Research Centre (Centro Comune di Ricerca della Commissione)</i>
JTIs	<i>Joint Technology Initiatives</i>
KA	<i>Key Action (Azione chiave del Programma ERASMUS Plus)</i>
KICs	<i>Knowledge and Innovation Communities</i>
LEITs	<i>Leadership in Enabling and Industrial Technologies</i>
LGF	<i>Loan Guarantee Facility (Strumento finanziario)</i>
LFA	<i>Logical Framework Approach</i>
LFM	<i>Logical Framework Matrix</i>
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MIPAF	Ministero dell'Agricoltura e delle Politiche Agricole e Forestali
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MLG	<i>Multi Level Governance</i>
NGOs	<i>Non –Governmental Organisations</i>
NCP	<i>National Contact Point (Punti di contatto nazionale dei Programmi “tematici”)</i>
OI	Organismi Intermedi
OLAF	<i>European Commission Anti-Fraud Office</i>
OT	Obiettivi Tematici dei Fondi SIE
PA	Pubblica Amministrazione
PAC	Politica Agricola Comune
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri

(continua)

(segue)

PCM	<i>Project Cycle Management</i>
PE	Parlamento Europeo
PEI	Partenariati Europei per l'Innovazione
PIC	Programmi di Iniziativa Comunitaria
PIL	Prodotto Interno Lordo
PIT	Progetti Integrati Territoriali
PMI	Piccole e Medie Imprese
PN	Programma Nazionale
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PPP	Partenariato Pubblico Privato
PSL	Piano di Sviluppo Locale
PSR	Programma di Sviluppo Rurale (regionale)
PT	Paesi Terzi
QFF	Quadro Finanziario Pluriennale (<i>MAFF – MultiAnnual Financial Framework</i>)
RAE	Rapporto Annuale di Esecuzione
REA	<i>Research Executive Agency</i>
Reg. (UE)	Regolamento dell'Unione Europea
RNL	Reddito Nazionale Lordo
RP	Risorse Proprie (del bilancio dell'UE) – OR (<i>Own Resources</i>)
RRN	Rete Rurale Nazionale
R&ST	Ricerca e Sviluppo Tecnologico
SBA	<i>Small Business Act</i>
SEO	Strategia Europea per l'Occupazione (<i>EES – European Employment Strategy</i>)
SI	<i>Social Innovation</i>
SM	Stati Membri
(PON) SPAO	(PON) Sperimentazione Politiche Attive per l'Occupazione
SPI	Sevizi per l'Impiego
SWaFS	<i>Science With and For Society</i> (priorità trasversale di Horizon 2020)
SWOT	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i>
TEN	<i>Trans European Networks</i>
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
YEI	<i>Youth Employment Initiative</i>

SEZIONE III

ALLEGATI

I	I - Un utile strumento per delineare una proposta progettuale: la matrice “5Ws + How”
II	Banche dati per la ricerca partners
III	La matrice di finanziabilità dei progetti
IV	Politiche dell’UE e competenze per livello giurisdizionale <i>ex</i> Trattato di Lisbona
V	Agenzie esecutive della Commissione Europea
VI	Principi, Obiettivi, temi-chiave e strumenti della politica di coesione per il periodo 2014-2020
VII	Tavola sinottica sulle rubriche del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e sugli strumenti di finanziamento dell’UE
VIII	Il Programma Europa per i Cittadini
IX	La struttura di COSME
X	La struttura di Horizon 2020
XI	Introduzione alla politica di sviluppo rurale nella programmazione 2014-2020
XII	L’Accordo di Partenariato 2014-2020 dell’Italia
XIII	La mappatura dei fondi per l’inclusione lavorativa e sociale

ALLEGATO I
Un utile strumento per delineare una proposta progettuale:
la matrice “5Ws + How”

La matrice “5Ws + How” è pensata, in generale, per la gestione dei progetti o dei piani di lavoro, ma a parere di chi scrive è anche un utile strumento di presentazione del progetto, operando i dovuti aggiustamenti nell’interpretazione delle classiche domande:

‘Who?’ – ‘Why?’ – ‘What?’ - ‘Where?’ – ‘When?’ + ‘How?’

*** La matrice “5Ws + How”**

5Ws - How	Significato
Who?	FOR WHOM: a favore di chi (gruppo di destinatari intermedi e finali) BY WHO: indicazione su chi gestirà i fondi erogati dall’Ente finanziatore e/o chi interviene/ esegue le azioni (“chi fa che cosa”)
Why?	Il motivo per cui si realizza il progetto (problemi/criticità da rimuovere nelle condizioni dei destinatari finali e/o nel contesto in cui si interviene) e si eseguono le azioni indicate nella matrice di Quadro Logico (indicazione sintetica sui nessi causali fra azioni e risultati da conseguire) ³³
What?	WHAT: Quale azione eseguire e quale prodotto (servizio) realizzare per risolvere i problemi WHAT NOT: assunzioni riportate nell’ultima colonna della matrice di Quadro Logico
Where?	Luogo dove servire i destinatari finali e svolgere le azioni della matrice di Quadro Logico
When?	Quando intervenire sui beneficiari e per quanto tempo? (durata del progetto)
How?	Come intervenire Come relazionarsi con i destinatari finali (e coinvolgerli nei processi decisionali in uno spirito di <i>empowerment</i>) Come distribuire prodotti/come erogare servizi in modo da interagire positivamente con le loro <i>routines</i>

Essa consente di conciliare, in termini sintetici, alcuni aspetti strategici e alcuni aspetti operativi del progetto stesso. Costituisce, pertanto, un autentico ponte di passaggio fra la dimensione “strategica” del progetto (ben rappresentata dalla classica matrice di Quadro Logico) e quella operativa (il piano operativo di dettaglio che, in genere, si concorda con l’Ente finanziatore non appena viene firmata la convenzione di finanziamento)³⁴. Essa, infine, sovente si impone come uno strumento di lavoro imprescindibile per “adattare” adeguatamente la “logica di intervento” proposta nella matrice di Quadro Logico al *template* di presentazione dei progetti usato nel formulario di candidatura degli Enti finanziatori. Tale *template*, infatti, molto spesso somiglia molto di più alla matrice “5Ws + How” che non alla matrice di Quadro Logico³⁵.

³³ La matrice di Quadro Logico è uno strumento di pianificazione strategica molto usato per formulare progetti di sviluppo socio-economico e anche progetti da candidare per l’accesso ai fondi dell’UE. Per una presentazione magistrale di tale strumento si rinvia a: Stroppiana A. (2009), *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, Franco Angeli, Milano.

³⁴ Tale matrice può essere anche usata come “matrice di responsabilità” delle varie organizzazioni che eseguono un progetto, nel caso di progetti che richiedono appunto l’impegno congiunto e coordinato di più organizzazioni (è questo il caso dei progetti finanziati dai Programmi a gestione diretta, quali COSME; LIFE ed altri).

³⁵ Sia il piano operativo che la matrice “5Ws + How”, *de facto*, si fondano sul presupposto logico che ogni problema (e ogni processo per superare quel problema) possono essere scomposti in molteplici unità elementari

ALLEGATO II
Banche dati per la ricerca partner
(fonte: Formez 2015, p. 63)

Banca dati ricerca partner Europa Creativa

Consente di cercare partner per progetti nel settore della cultura e dell'audiovisivo
<http://cultura.cedesk.beniculturali.it/partnersearch/>

Ideal-Ist

Consente di cercare partner nel settore delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione nell'ambito del VII programma quadro di Ricerca e sviluppo Tecnologico.
<http://www.ideal-ist.eu/>

ManagEnergy

Strumento per la ricerca partner nell'ambito del programma "Energia Intelligente Europa"
http://www.managenergy.net/partner_search

Regional Capacity Building Initiative

Strumento per la ricerca partner nell'ambito della cooperazione territoriale europea "ENPI CBC programme"
Http://www.rcbi.info/pages/64_1.html

"Fit for Health"

E' un rete di esperti provenienti da centri di ricerca, università e PMI innovative per la partecipazione al programma di ricerca "Salute".
<http://www.fitforhealth.eu/>

Cordis Partners Search service

Banca dati ricerca partner per i programmi di Ricerca e Sviluppo tecnologico.
<https://cordis.europa.eu/partners/web/guest/home>

Ambient Assisted Living Joint Programme Partner Search facility

Sito per la ricerca partner del programma "Ambient Assisted Living Joint Programme", finalizzato al sostegno di progetti europei di ricerca collaborativa, per il miglioramento della qualità di vita delle persone anziane e per il rafforzamento della base industriale europea attraverso l'impiego delle ICT (*Information and Communication Technologies*).
<http://ps.aal-europe.eu/>

South East Europe Programme Partner Search

Ricerca partner per il programma di cooperazione territoriale "South East Europe".

Banca dati ricerca partner del Formez PA

Consente di cercare partner nell'ambito di tutti i programmi comunitari
http://crm.formez.it/crm/ricerca_partner/?q=partnersearch

Banca dati ricerca partner per nanotecnologie, materiali avanzati, biotecnologie, processi e produzioni avanzate in Horizon 2020

<https://www.nmp-partnersearch.eu/index.php>

Banca dati Ricerca Partner IMI

A cura della dell'Innovative Medicines Initiative Joint Undertaking (IMI JU) consente di cercare partner per Progetti impegnati nello sviluppo di nuove medicine.
<https://cloud.imi.europa.eu/web/eimi-pst>

Banca dati Enterprise Europe Network Cooperation Opportunities

Contiene un repertorio di profili di aziende che operano nel settore dell'innovazione e della tecnologia
<http://een.ec.europa.eu/services/going-international>

(approccio *problem solving*). Questo semplifica sia l'individuazione delle soluzioni, sia del processo per attuarle e superare i problemi.

ALLEGATO III
La matrice di finanziabilità dei progetti

La matrice di finanziabilità, una volta delineato un progetto nella sua versione di massima, è un utile strumento per avviare una razionale prospezione delle possibili fonti di finanziamento.

Una definizione molto chiara è la seguente: «la matrice di finanziabilità è lo strumento che consente di programmare l'accesso alle diverse fonti agevolative, intersecando fabbisogni finanziari dell'impresa e costi eleggibili per ciascuna linea di finanziamento» (si veda il contributo di Germana Di Falco in Dallochio M., Salvi C., *Finanza aziendale 2*, EGEA, Milano, 2011, p. 102).

La Di Falco in contributi successivi - c.d. "Euro toolbox" - elaborati nell'ambito del Progetto OPERA, gestito alcuni anni or sono dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha indicato cinque "elementi di finanziabilità":

- ✓ sede del progetto,
- ✓ soggetto attuatore,
- ✓ beneficiari,
- ✓ fattori produttivi (mezzi produttivi),
- ✓ settore.

La matrice - si veda la tavola sinottica che segue - riporta lungo le righe gli "elementi di finanziabilità" (fattori di analisi della finanziabilità di un progetto) e lungo le colonne le caratteristiche specifiche del progetto e le possibili fonti di finanziamento. Queste possono essere individuate nei Programmi settoriali europei, ma anche in altri strumenti di finanziamento pubblico europei, nazionali e regionali.

*** Struttura di una matrice di finanziabilità**

Fattori di analisi	Specificità del programma	Programmi di finanziamento
Luogo	Regione X Area collinare/montagna Sede di parco Nazionale	
Asset	Vecchio fienile da adibire a centro multimediale e di formazione	
Beneficiari finali	Imprenditori, ricercatori, turisti, giovani donne, scuole professionali	
Fattori produttivi	Nuove tecnologie – ICT Fonti di energia rinnovabili Bioarchitettura	
Attività	Programmi di ricerca Pianificazione strategica Manifestazioni Servizi alle imprese	
Richiedente	Turismo Attività produttive	
Settore	Agenzie di sviluppo ASL Università Scuole	

Fonte: Borgonovi *et al.* (2006), p. 195, con adattamenti

La matrice di finanziabilità delle organizzazioni è un autentico perno di un approccio strategico ai fondi europei. Essa, infatti, consente di:

- ✓ approfondire meglio identità e *stakeholders* di una organizzazione e, quindi, delinearne un *funding model* completo,
- ✓ valutare la compatibilità dei finanziamenti europei con missione, gruppi di clientela (in generale gruppi target), settore/i di attività e azioni chiave,
- ✓ valutare la compatibilità delle varie linee di finanziamento dell'UE con il ciclo di finanziamento di un'organizzazione e quella con gli strumenti di finanziamento ordinari,
- ✓ formulare una strategia di *lobbying*, raccolta delle informazioni rilevanti sui Programmi “a gestione diretta” e di partecipazione alle *calls for proposals* di medio lungo termine,
- ✓ valutare la compatibilità per una data organizzazione fra Programmi/fondi “a gestione diretta” e Fondi SIE,
- ✓ elaborare con congruo anticipo quei documenti “amministrativi” che, generalmente, si ripetono costantemente sia nel caso di *calls* inerenti Programmi “tematici” sia nel caso di avvisi di finanziamento a valere dei Fondi SIE.

In chiusura, alcune considerazioni riferite alle principali sinergie che potrebbero maturare a seguito di un approccio strategico e non estemporaneo ai fondi europei:

- ✓ sinergie fra le varie fonti di finanziamento dell'UE, soprattutto fra quelle “dirette” e quelle “a gestione concorrente”,
- ✓ sinergie fra fonti di finanziamento ordinarie e fonti europee (si pensi, nel caso delle imprese, alle potenziali sinergie fra gli strumenti finanziari dell'UE – la cui gestione, *de facto*, è delegata a operatori finanziari attivi sui territori – e le linee di credito ordinarie di un operatore finanziario, o, nel caso degli enti non profit, a quelle fra *fundraising* da privati e fonti europee),
- ✓ sinergie fra partenariati “funzionali” alla partecipazione a una *call for proposals* della Commissione o di una agenzia esecutiva (tali *calls*, infatti, richiedono quasi sempre la partecipazione di consorzi di persone giuridiche) e partenariati strategici che potrebbero gemmare in seguito. Si pensi al caso di due imprese di Paesi diversi che per mesi lavorano insieme a uno stesso progetto di ricerca transnazionale cofinanziato dall'UE e, al termine del progetto, decidono di avviare una *joint venture*, o anche al fatto che per certe imprese, l'apertura “europea” resa possibile da un progetto potrebbe essere l'occasione per avviare una più ampia strategia di internazionalizzazione.

ALLEGATO IV

Politiche dell'UE e competenze per livello giurisdizionale ex Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona definisce un unico sistema giurisdizionale in cui l'UE ha riassorbito la Comunità Europea. Ai sensi dell'art. 3 del Trattato, l'Unione Europea sostituisce la Comunità Europea ed è dotata di personalità giuridica unica.

Il Trattato, quindi, sancisce il superamento della macchinosa dicotomia introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992 fra la Comunità Europea – che subentrava alla CEE - e l'Unione Europea, composta da tre “pilastri” (la stessa Comunità Europea, la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Cooperazione nel settore “giustizia e affari interni”).

Ciò nonostante, i Trattati continuano ad essere due:

- ✓ il Trattato sull'Unione Europea (TUE), ratificato a Maastricht il 7 Febbraio 1992;
- ✓ il Trattato istitutivo della Comunità Europea (Roma, 1957). Quest'ultimo viene ribattezzato Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

Ciò che preme sottolineare è che, quantunque restino due Trattati, viene meno la distinzione fra Unione Europea e Comunità Europea (in altri termini viene meno la distinzione fra “pilastri” che caratterizzava l'UE dopo il Trattato di Maastricht del 1992). Per questo motivo non appare più corretto parlare di processo di integrazione “comunitaria” o di finanziamenti “comunitari”.

I due Trattati (la cui articolazione in titoli è presentata nella tavola sinottica che segue) hanno lo stesso valore giuridico, ma è certamente il TUE ad avere la natura di Trattato di base. Non a caso i valori fondamentali (“*il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a delle minoranze*”) e gli obiettivi dell'Unione sono presentati nelle Disposizioni comuni del TUE.

Trattato sull'UE	Trattato sul Funzionamento dell'UE
Preambolo	Preambolo
Titolo I – Disposizioni comuni	Parte I - Principi
Titolo II – Disposizioni relative ai principi democratici	Parte II – Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione
Titolo III – Disposizioni relative alle Istituzioni	Parte III – Politiche e azioni interne dell'Unione
Titolo IV – Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate	Parte IV – Associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare
Titolo V – Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune	Parte V – Azione esterna dell'Unione
Titolo VI – Disposizioni finali	Parte VI – Disposizioni istituzionali e di bilancio
	Parte VII – Disposizioni generali e finali

Il TFUE ha natura applicativa di esplicitazione delle regole di funzionamento delle varie Istituzioni e di obiettivi e strumenti delle politiche interne ed esterne dell'UE.

Sono gli articoli da 3 a 6 del TFUE a specificare le competenze dell'UE, che sono illustrate in modo molto più nitido che non nei precedenti Trattati.

La separazione delle competenze fra UE e Stati Membri (SM) si fonda su:

- ✓ principio di attribuzione (l'art. 5 del TUE dispone che “*l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati Membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi attribuiti*”);

- ✓ principio di sussidiarietà: l'UE è deputata a intervenire in settori che non siano di sua competenza esclusiva se e solo se gli obiettivi non possono essere adeguatamente raggiunti in modo autonomo dagli SM;
- ✓ principio di proporzionalità: l'intervento dell'UE deve essere limitato e circoscritto solo a quelle azioni funzionali agli obiettivi stabiliti nei Trattati.

Gli articoli suddetti individuano le competenze esclusive dell'UE, le competenze concorrenti e le azioni. Le competenze esclusive sono quelle in relazioni alle quali solo l'UE può legiferare e adottare atti vincolanti sul piano giuridico. Gli SM possono legiferare nelle materie di competenza esclusiva dell'UE solo a fronte dell'autorizzazione dell'UE o per attuare i suoi attivi vincolanti

Le competenze concorrenti sono quelle in relazioni alle quali sia l'UE sia gli SM possono adottare atti giuridicamente vincolanti. Preme evidenziare che, tuttavia, che gli SM possono legiferare solo nella misura in cui l'UE non abbia già normato una certa materia.

Le azioni, in sostanza, consentono all'UE di coordinare e completare l'azione legislativa ed esecutiva degli SM.

Nella tavola sinottica che segue vengono elencate le materie di competenza esclusiva, quelle di competenza concorrente e le azioni.

Competenza esclusiva	Unione doganale
	Definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno
	Politica monetaria per gli SM la cui moneta è l'Euro
	Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca
	Politica commerciale comune
Competenza concorrente	Mercato interno
	Politica sociale *
	Coesione economica, sociale e territoriale
	Agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare
	Ambiente
	Protezione dei consumatori
	Trasporti
	Rete trans-europee
	Energia
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
Problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica*	
Azioni	Tutela e miglioramento della salute umana
	Industria
	Cultura
	Turismo
	Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport
	Protezione civile
Cooperazione amministrativa	

* Per quanto riguarda gli aspetti definiti nel Trattato stesso

ALLEGATO V

Agenzie esecutive dell'UE

Le agenzie dell'UE – agenzie separate dalle Istituzioni europee, che svolgono funzioni specifiche stabilite dal Trattato di Lisbona e dal diritto derivato dell'UE - si dividono in quattro categorie:

- ✓ agenzie decentrate, fra le quali si ricordano alcune agenzie molto citate, come l'Agenzia per la sicurezza alimentare che ha sede a Parma, l'agenzia conosciuta come FRONTEX, l'agenzia CEDEFOP attiva sin dagli anni Settanta e anche l'Agenzia Bancaria Europea,
- ✓ agenzie esecutive,
- ✓ agenzie EURATOM,
- ✓ Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia.

Fra queste agenzie un ruolo di particolare rilievo lo assumono le agenzie esecutive, in quanto agiscono direttamente per conto della Commissione in qualità di enti gestori di Programmi tematici o di parti di essi. Esse, diversamente dalle agenzie decentrate, non hanno una personalità giuridica nel senso convenzionale, in quanto sono stabilite da Decisioni dell'organo esecutivo dell'UE, hanno una durata limitata e la loro sede deve essere localizzata nello stesso luogo in cui ha sede la Commissione (Bruxelles o Lussemburgo). Le agenzie esecutive fin qui istituite per implementare dei Programmi tematici nel periodo 2014-2020 sono:

- ✓ Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA)
- ✓ Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME)
- ✓ Agenzia esecutiva del Consiglio Europeo della Ricerca (CER)
- ✓ Consumers, Health and Food Executive Agency (CHAFEA)
- ✓ Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)
- ✓ Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA).

Come già evidenziato nella Sezione I, l'attuazione del Programma Quadro per la ricerca Horizon 2020 è demandata a quattro agenzie esecutive:

- ✓ Agenzia esecutiva del Consiglio Europeo della Ricerca (CER)
- ✓ Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)
- ✓ Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME)
- ✓ Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA).

A titolo di completezza, si segnala che per maggiori informazioni e per l'elenco completo delle agenzie decentrate si può consultare la pagina html http://europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm del portale dell'UE.

ALLEGATO VI
Principi, Obiettivi, ambiti di *policy* e strumenti della
politica di coesione per il periodo 2014-2020

Principi	Principi della riforma del 1988	Concentrazione
		Addizionalità
		Partenariato
		Programmazione
	Altri principi	Coerenza e coordinamento con le altre politiche dell'UE
		Promozione della parità di genere e dello sviluppo sostenibile
		Compatibilità/conformità, <i>in primis</i> con le disposizioni del Trattato e quelle sulla tutela della concorrenza
Obiettivi Prioritari * (art. 89 del Regolamento generale)	Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione	Regioni meno sviluppate
		Regioni in transizione
		Regioni più sviluppate
	Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	Cooperazione Transfrontaliera
		Cooperazione Transnazionale
		Cooperazione Interregionale
	Strumenti finanziari	Fondi Strutturali
FSE		
Fondo di Coesione (non interessa l'Italia)		
Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea		Tale Fondo, istituito nel 2002, ha lo scopo di finanziare interventi in aree colpite da catastrofi naturali
Altri strumenti	Finanziamenti della BEI e del FEI	
Base giuridica	Trattato di Lisbona (TUE e TFUE)	
	Regolamento generale	Reg. (UE) N. 1303/2013
	Regolamenti verticali	Reg. (UE) N. 1301/2013 (FESR)
		Reg. (UE) N. 1304/2013 (FSE)
		Reg. (UE) N. 1300/2013 (Fondo di Coesione)
	Reg. (UE) N. 1299/2013 (inerente la CTE)	
Ambiti di <i>policy</i> (Obiettivi Tematici connessi alla strategia "Europe 2020")	Crescita intelligente	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
		2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale
		3. Favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle PMI, del settore agricolo e della pesca
	Crescita sostenibile	4. Promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile
		5. Sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione e gestione dei rischi ambientali
		6. Tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali
		7. Promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci
	Crescita inclusiva	8. Sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori
		9. Favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà
		10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione
		11. Rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

* Nel periodo di programmazione in corso è venuta meno la distinzione tradizionale fra Obiettivi territoriali e Obiettivi orizzontali

ALLEGATO VII
**Tavola sinottica sulle rubriche del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020
e sugli strumenti di finanziamento dell'UE**

Rubriche del QFP	Principali programmi/strumenti di finanziamento *
1A Competitività per la crescita e l'occupazione	Horizon 2020 COSME ERASMUS Plus <i>Employment and Social Innovation (EaSI)</i> Meccanismo per Collegare l'Europa (CEF) Smantellamento degli impianti nucleari Galileo (sistema europeo di radionavigazione via satellite) ITER Eurostars Copernicus (programma di monitoraggio globale per la tutela dell'ambiente e la sicurezza) Dogane 2020 Fiscalis 2020 Pericles 2020 (lotta alla falsificazione delle banconote in circolazione) Hercule III (lotta alle frodi)
1B Coesione economica, sociale e territoriale	Fondi Strutturali (FESR e FSE) Fondo di Coesione (non interessa l'Italia) Garanzia Giovani (<i>Youth Employment Initiative</i>)
2 Crescita sostenibile	Fondo Europeo di GARanzia Agricola (FEAGA – I pilastro della PAC) Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR – II pilastro della PAC) Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP) LIFE
3 Sicurezza e cittadinanza	Fondo Asilo, Migrazioni e Integrazione (FAMI) Fondo per la sicurezza interna Meccanismo unionale per la protezione civile Europa per i Cittadini Europa Creativa Health (Tutela della salute) Tutela dei consumatori Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza Giustizia
4 Europa globale (§)	<i>Strumenti geografici</i> Strumento di pre-adesione Strumento Europeo di Vicinato Strumento per la cooperazione allo sviluppo Strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi Terzi

(continua)

(segue)

Rubriche del QFP	Principali programmi/strumenti di finanziamento *
4 Europa globale (§)	<p><i>Strumenti tematici</i></p> <p>Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani nel mondo</p> <p>Strumento per la stabilità e la pace</p> <p>Strumento per le organizzazioni della società civile e le autorità locali</p> <p>Strumento per i beni pubblici globali</p> <p>Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC 2)</p>
	<i>Strumento per l'aiuto umanitario</i>
	<i>Altri finanziamenti per la gestione delle attività politico-diplomatiche</i>
5 Amministrazione	
6 Compensazioni	

* Per l'elenco completo degli strumenti di finanziamento, costantemente aggiornato, si rinvia al portale:
http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cmf

§ Nomenclatura in inglese degli strumenti della rubrica 4

Geographical instruments	<p>Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)</p> <p>European Neighbourhood Instrument (ENI)</p> <p>Development Cooperation Instrument (DCI)</p> <p>Partnership Instrument (PI)</p>
Thematic instruments	<p>Civil Society Organisations and Local Authorities Programme (CSO-LA)</p> <p>Global Public Goods and Challenges Programme (GPGC)</p> <p>European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)</p> <p>Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)</p> <p>Instrument for the Nuclear Security Cooperation (INSC 2)</p>
Other instruments	Humanitarian aid and civil protection
	Common Foreign and Security Policy

* Va sempre ricordato che EDF (European Development Fund) segue meccanismi di autorizzazione politica e di gestione avulsi dal Quadro Finanziario Pluriennale e dal bilancio annuale

ALLEGATO VIII

Il programma Europa per i Cittadini

Il programma **Europa per i Cittadini** ha una dotazione finanziaria modesta (circa 186 Milioni di Euro), ma è molto rilevante a livello politico, in quanto è volto a creare un senso di appartenenza dei cittadini all'Unione Europea.

L'Obiettivo generale del Programma, infatti, è: “*avvicinare i cittadini all'UE*”.

Gli Obiettivi strategici sono:

- ✓ contribuire alla comprensione dell'Unione, della sua storia e diversità culturale da parte dei cittadini;
- ✓ promuovere la cittadinanza europea e migliorare le condizioni per la partecipazione civica e democratica a livello di Unione.

Si articola in tre strand (e relative sezioni):

- ✓ Memoria europea.
- ✓ Impegno democratico e partecipazione civica.
- ✓ Azioni orizzontali di valorizzazione.

Le sezioni del secondo strand che interessa in particolare città ed enti senza scopo di lucro sono:

- ✓ gemellaggio fra città,
- ✓ reti di città,
- ✓ progetti della società civile.

Le priorità tematiche per lo *Strand 2* sono:

- ✓ Lottare contro la stigmatizzazione degli immigrati e costruire contro-narrazioni;
- ✓ Comprendere e discutere euroscetticismo;
- ✓ Dibattito sul futuro dell'Europa;
- ✓ La solidarietà in tempi di crisi.

Il programma è gestito dall'agenzia EACEA. In Italia è possibile consultare la c.d. “antenna culturale”, ossia il *National Contact Point* operativo presso il MIBACT (Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo).

ALLEGATO IX
La struttura di COSME

<i>Obiettivi generali</i> (art. 3)	Rafforzare la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'Unione, in particolare le PMI	
	Promuovere una cultura imprenditoriale nonché la creazione e la crescita delle PMI	
<i>Obiettivi specifici</i> (art. 4)	Migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti sotto forma di capitale proprio e di debito	
	Migliorare l'accesso ai mercati, in particolare all'interno dell'Unione, ma anche a livello mondiale	
	Migliorare le condizioni quadro per la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'Unione, specie le PMI, incluse quelle nel settore del turismo	
	Promuovere lo spirito imprenditoriale e la cultura dell'imprenditorialità	
<i>Azioni</i>	Azioni per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti	Azioni volte a facilitare e a migliorare l'accesso ai finanziamenti delle PMI nella loro fase di avvio, di crescita e di trasferimento, integrando l'uso da parte degli Stati membri degli strumenti finanziari per le PMI a livello nazionale e regionale
		Azioni per migliorare il finanziamento transfrontaliero e multinazionale in base alla domanda del mercato, in modo da aiutare le PMI ad internazionalizzare le proprie attività conformemente alla normativa dell'Unione
		Azioni per sviluppare altri meccanismi finanziari innovativi, tra cui il finanziamento collettivo (<i>crowdfunding</i>), in base alla domanda del mercato
	Azioni per migliorare l'accesso ai mercati	Azioni per migliorare l'accesso delle PMI al mercato interno
		Specifiche azioni per migliorare l'accesso delle PMI al mercato mondiale
		Azioni per promuovere la cooperazione internazionale, compreso il dialogo con i paesi terzi in merito all'industria o alle normative
	Azioni per migliorare le condizioni quadro per l'imprenditorialità e la sostenibilità delle imprese	Azioni per migliorare le condizioni quadro per l'imprenditorialità e la sostenibilità delle imprese, migliorando le politiche regionali o riducendo il carico amministrativo
		Azioni per sviluppare nuovi modelli di business e nuove strategie competitive
		Azioni per favorire l'emergenza di industrie competitive con un potenziale di mercato
	Azioni per promuovere l'imprenditorialità	Azioni per promuovere un contesto economico e una cultura imprenditoriale propizi alla costituzione di imprese sostenibili, alla loro crescita, al trasferimento di imprese, alla seconda possibilità (re-start), nonché agli spin-off e agli spin-out.
		Programmi di mobilità per nuovi imprenditori (<i>Erasmus for Young Entrepreneurs</i>)
	Rete <i>Enterprise Europe Network (EEN)</i>	

Fonte: Reg. (UE) N. 1297/2013

N.B. Per delle informazioni molto dettagliate su questo programma si rinvia a:

(i) Portale del programma

http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm

(ii) Portale dell'agenzia EASME dedicata al Programma:

<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/home.html>

(iii) Portale della rete *Enterprise Europe Network*

<http://www.enterprise-europe-network-italia.eu/>

ALLEGATO X
La struttura di Horizon 2020
(ex Reg. (UE) N. 1291/2013)

I Eccellenza scientifica	24 441,1
1. Consiglio Europeo della Ricerca (CER)	13 094,8
2. Tecnologie Emergenti e Future (TEF)	2 696,3
3. Azioni <i>Marie Skłodowska-Curie</i>	6 162
4. Infrastrutture di ricerca	2 488
II Leadership industriale	17 015,5
1. Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali (LEIT)	13 557
2. Accesso al capitale di rischio	2 842,3
3. Innovazione nelle PMI	616,2
III Sfide per la società	29 679
1. Salute, evoluzione demografica e benessere	7 471,8
2. Sicurezza alimentare, agricoltura e silvicoltura sostenibili, ricerca marina, marittima, sulle acque interne e bioeconomia	3 851,4
3. Energia sicura, pulita e efficiente	5 931,2
4. Trasporti intelligenti, verdi e integrati	6 339,4
5. Azione per il clima, ambiente, efficienza delle risorse e materie prime	3 081,1
6. L'Europa in un mondo che cambia – Società inclusive, innovative e riflessive	1 309,5
7. Società sicure	1 694,6
IV Diffondere l'eccellenza e ampliare la partecipazione	816,5
V Scienza con e per la società	462,2
VI Azioni dirette non nucleari del Centro Comune di Ricerca (CCR)	1 902,6
VII Istituto europeo di innovazione e tecnologia	2 711,4
<i>Totale (Milioni di Euro a prezzi correnti)</i>	<i>77 028,3</i>

Per delle informazioni molto dettagliate su questo programma così complesso si rinvia a:

Portale del programma

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/>

Portale dei partecipanti al Programma:

<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/home.html>

Portale dell'APRE, punto di contatto nazionale:

www.apre.it

Altri portali utili:

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/how-get-funding>

http://cordis.europa.eu/home_en.html

ALLEGATO XI

Introduzione alla politica di sviluppo rurale

La politica di sviluppo rurale tende ad imporsi come "pilastro" autonomo della PAC nel corso degli anni Novanta.

Inizialmente, per "politica di sviluppo rurale" erano intesi quegli interventi della PAC destinati all'ammmodernamento delle strutture produttive agricole, cofinanziati dal FEOGA Orientamento.

Nel corso degli anni Novanta acquisiscono maggiore rilevanza obiettivi di tutela del territorio e del patrimonio naturale, di valorizzazione del patrimonio forestale (sia per le sue funzioni di tutela ambientali sia per quelle produttive) e di tutela di qualità e tipicità dei prodotti (con l'introduzione dei marchi DOP e IGP). Infine, negli anni ultimi venti/venticinque anni si afferma il concetto di "multifunzionalità".

L'intero impianto della PAC negli ultimi dieci anni ha registrato diverse revisioni che l'articolato sistema regolamentare per il periodo 2014-2020 ha cercato di razionalizzare.

Diverse rilevanti innovazioni sono state avviate il 1 gennaio 2015 per quel che concerne il I Pilastro.

L'impianto della politica di sviluppo rurale (II Pilastro), invece, ha registrato dei mutamenti più di facciata che sostanziali, almeno con riferimento ai seguenti aspetti:

- ✓ gli interventi sono funzionali al raggiungimento dei tre grandi obiettivi della PAC nel decennio in corso, ma questi tre grandi obiettivi riecheggiano i tre Assi portanti dei PSR regionali della programmazione 2007-2013,
- ✓ il numero di Misure attivabili è stato fortemente ridotto (dalle oltre 40 previste dal Reg. (CE) 1698/2005 alle 20 Misure - 19 "operative" e una di Assistenza tecnica ai programmi - del periodo 2014-2020). A ben guardare, tuttavia, in molti casi in una Misura vengono "riccollocate" delle Misure dei PSR 2007-2013 come Sottomisure,
- ✓ per quanto concerne i PSR sono stati formalmente abrogati gli Assi, ma alla loro struttura "calata dall'alto" articolata in Assi e Misure della programmazione 2007-2013 è stata sostituita una struttura gerarchizzata di interventi per certi versi ancora più rigida³⁶.

La politica di sviluppo rurale in Italia viene attuata tramite 2 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) nazionali (uno dei due sostiene la Rete Rurale Nazionale) e 21 PSR regionali.

I PSR regionali, cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (**FEASR**) sono funzionali al raggiungimento dei **tre obiettivi generali della PAC** per la programmazione 2014-2020 (si veda l'art. 4 del Reg. (UE) N. 1305/2013):

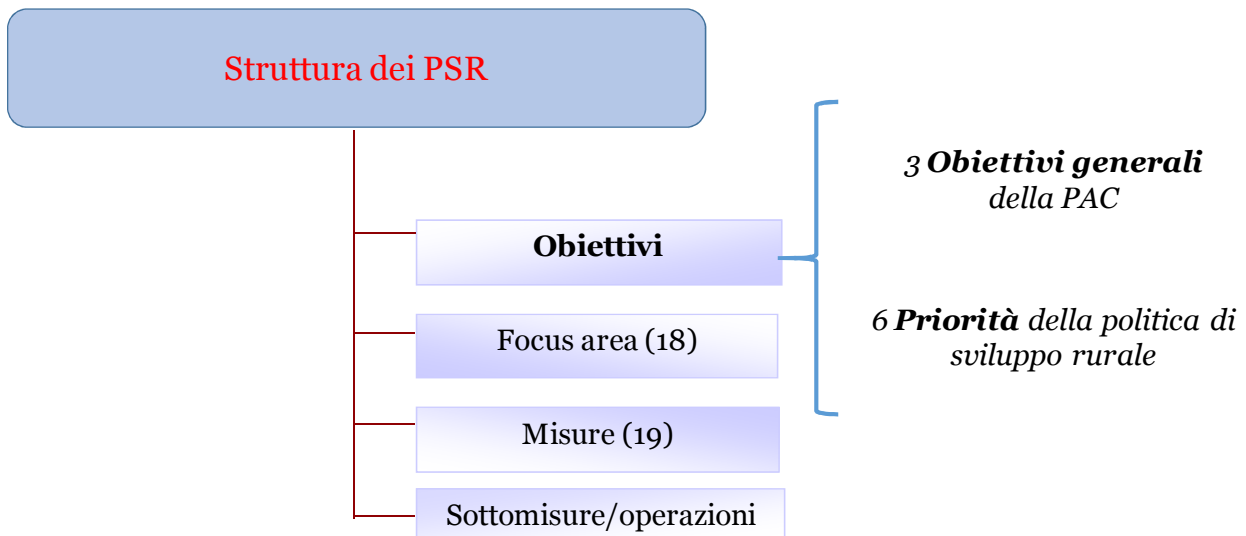
- competitività del sistema agricolo e delle filiere agro-alimentari;
- tutela dell'ambiente e del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici;
- sviluppo territoriale bilanciato.

La struttura dei PSR regionali, pertanto, si articola come da "quadro logico" riportato nello schema che segue, tenendo conto del vincolo dell'art. 5 del Reg. (UE) N. 1305/2013 di inserire nei PSR: **Priorità strategiche, Focus area, Misure, Sottomisure e "Operazioni"** (o "interventi")³⁷.

³⁶ Un elemento innovativo rilevante della nuova programmazione è il sostanziale trasferimento dal I al II pilastro degli strumenti di gestione del rischio, il che è abbastanza criticabile se consideriamo che le misure di sviluppo rurale dovrebbero essere misure "strutturali".

Va giudicato positivamente, di converso, che per la programmazione 2014-2020 il legislatore europeo abbia deciso di riavvicinare fortemente – sia a livello di strategia, sia a livello normativo – politica regionale (cofinanziata dai Fondi Strutturali) e politica di sviluppo rurale.

³⁷ Presenta invece una struttura molto particolare il Programma di Sviluppo Rurale nazionale.



Il Reg. (UE) N. 1305/2013 elenca **6 Priorità** e **18 focus area** (v. art. 5), ma lo stesso articolo 5 puntualizza che si possono anche inserire non tutte le Priorità e non tutte le Focus area. Il vincolo minimo è quello di inserire in ogni PSR almeno 4 Priorità. L'articolo 5, inoltre, specifica che ulteriori *focus area* potrebbero essere inserite nei PSR se adeguatamente motivato e se misurabili.

Le sei **Priorità dei PSR regionali** sono:

- 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (priorità orizzontale);
- 2: potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;
- 3: promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi;
- 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
- 5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- 6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali ³⁸.

La tavola sinottica che segue riporta la struttura logica dei PSR regionali 2014-2020.

Il numero delle Misure è stato ridotto rispetto a quello della programmazione 2007-2013.

Anche nei nuovi PSR vi sono molteplici Misure serventi diversi obiettivi di politica pubblica e, quindi, aventi una connotazione orizzontale, mentre altre sono più chiaramente riconducibili a specifici

Il PSR (nazionale) è fortemente concentrato, interessando solamente le seguenti aree tematiche:

- ✓ Gestione del rischio,
- ✓ Biodiversità (biodiversità riferita specificamente alle specie zootecniche),
- ✓ Risorse idriche (infrastrutture per l'irrigazione).

Il **PSR (nazionale)** – Codice identificativo: 2014IT06RDNP001 – è stato formalmente adottato il 20 novembre 2015. Viene gestito dal MIPAAF ed ha un budget pubblico consistente di 2,14 miliardi di Euro (di cui 1,17 Miliardi di Euro sono finanza pubblica nazionale).

³⁸ Le **Misure** (19) fra le quali scegliere quelle da inserire nei PSR sono elencate e disciplinate dal Reg. (UE) N. 1305/2013 (Titolo III) e dal Regolamento attuativo (UE) N. 808/2014 della Commissione.

obiettivi e, quindi, etichettabili come Misure “verticali” (specificamente indirizzati a determinati obiettivi).

La stessa **focus area 1** è stata esplicitamente proposta come focus area “orizzontale” (senza una allocazione specifica di finanza pubblica), proprio per il fatto di sostenere obiettivi e contenere Misure chiaramente “orizzontali” (trasversali rispetto all’intero impianto dei PSR).

OBIETTIVI PAC 2014-2020	PRIORITÀ
Competitività	PRIORITÀ 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l’innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (<i>priorità orizzontale</i>)
	PRIORITÀ 2: potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste
	PRIORITÀ 3: promuovere l’organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi
Tutela dell’ambiente, del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici	PRIORITÀ 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura
	PRIORITÀ 5: incentivare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale
Sviluppo territoriale bilanciato	PRIORITÀ 6: adoperarsi per l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali

ALLEGATO XII

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia

I documenti che caratterizzano l'approccio strategico dei Fondi SIE sono il *Common Strategic Framework (CSF)* che interessa tutti i Fondi SIE, a livello europeo, e gli "Accordi di Partenariato", a livello di Stati Membri (gli artt. 9-17 del regolamento-quadro disciplinano CSF e Accordi di partenariato).

L'Accordo di Partenariato (AP) dell'Italia è stato approvato dalla Commissione con Decisione di esecuzione il 29 ottobre 2014 ed ovviamente prevede un *framework* strategico imperniato sugli 11 Obiettivi Tematici dei Fondi SIE. Sono inoltre indicate due priorità territoriali ("sfide territoriali"):

- ✓ aree urbane (a cui si lega il dibattito su agenda urbana e *smart cities*),
- ✓ aree interne.

L'AP, come si evince dalla tavola sinottica che segue, copre tutti i Fondi SIE.

OT	FONDI			
OT 1 Ricerca, Sviluppo tecnologico e innovazione	FESR	***	FEASR	
OT 2 Agenda digitale	FESR	***	FEASR	
OT 3 Competitività dei sistemi produttivi	FESR	***	FEASR	FEAMP
OT 4 Energia sostenibile e qualità della vita	FESR	***	FEASR	FEAMP
OT 5 Clima e rischi ambientali	FESR	***	FEASR	
OT 6 Tutela dell'ambiente - Risorse culturali e ambientali	FESR	***	FEASR	FEAMP
OT 7 Mobilità sostenibile di persone e merci	FESR	***	***	***
OT 8 Occupazione	***	FSE	FEASR	FEAMP
OT 9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	FESR	FSE	FEASR	***
OT 10 Istruzione e formazione	FESR	FSE	FEASR	***
OT 11 Capacità istituzionale e amministrativa - AT	FESR	FSE	***	***

La dimensione finanziaria è consistente. Il contributo europeo ammonta a poco più di 42 Miliardi di Euro, a cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale.

Il pacchetto finanziario dei Fondi Strutturali (FESR e FSE) ammonta a circa 31,118 Milioni di Euro, al netto del contributo di circa 1,1 Miliardi per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Questo pacchetto finanziario, al netto del finanziamento specifico per l'Assistenza Tecnica alle Autorità di Gestione, si divide come segue:

1. per quel che concerne le macro-categorie territoriali, le regioni più sviluppate raccolgono il 24,2% del contributo dell'UE, quelle in transizione il 4,4% e quelle meno sviluppate il 71,4%³⁹;
2. per quel che concerne gli OT, quelli su cui si concentra maggiormente il contributo dell'UE sono l'OT 10 Istruzione e formazione (13,7% delle risorse UE), l'OT 8 Occupazione (13,6%), e l'OT 3 Competitività dei sistemi produttivi (11,9%). Molto rilevante è anche la concentrazione finanziaria su

³⁹ Per quanto concerne le macro-regioni territoriali nella nuova programmazione si ricorda che:

- ✓ la macro-categoria delle regioni sviluppate include le 11 regioni e le due Province Autonome del Centro-Nord;
- ✓ la macro-categoria delle regioni in transizione include Abruzzo, Molise e Sardegna,
- ✓ la macro-categoria delle regioni meno sviluppate include Campania, Calabria, Sicilia, Basilicata e Puglia.

l'OT 1 Ricerca e innovazione (11,2% del totale delle risorse UE) e l'OT 9 Inclusione sociale (11% del totale).

Gli interventi dei Fondi Strutturali sono attuati tramite Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Regionali, che possono essere monofondo o essere finanziati sia dal FESR sia dal FSE. Tutte le regioni italiane hanno optato per POR monofondo, eccezion fatta per Calabria, Molise e Puglia, per cui si attueranno 18 POR FESR, 18 POR FSE e 3 Programmi Plurifondo.

L'Accordo di Partenariato dispone anche l'attuazione di 12 PON, che si riportano nella tavola che segue, distribuiti sulla base del loro grado di copertura geografica.

I due PON con la dotazione finanziaria più elevata sono il PON "Imprese e Competitività" (circa 1,67 Milioni di Euro di fonte UE) e il PON "Per la scuola" (circa 1, 61 Miliardi di Euro di fonte UE).

Macro-categorie	PON	Fondi
Tutte le macro-categorie di regioni	<i>Governance</i> e capacità istituzionale	FSE, FESR
	Città Metropolitane	FSE, FESR
	Per la scuola	FSE, FESR
	Inclusione sociale	FSE
	Garanzia Giovani (Iniziativa Occupazione Giovani)	FSE + fondi allocati direttamente sul bilancio dell'UE
	SPAO*	FSE
Regioni in transizione e regioni meno sviluppate	Imprese e competitività	FESR
	Iniziativa PMI	FESR
	Ricerca e Innovazione	FSE, FESR
Regioni meno sviluppate	Infrastrutture e reti	FESR
	Cultura	FESR
	Legalità	FSE, FESR

* PON SPAO – PON *Sperimentazione Politiche Attive del Lavoro*

ALLEGATO XIII

La mappatura dei fondi per l'inclusione lavorativa e sociale

Quando si parla di finanziamenti dell'UE per l'inclusione lavorativa e sociale viene subito alla mente il Fondo Sociale Europeo (FSE).

Il FSE è il Giano bifronte della "politica di coesione". Già istituito dal Trattato di Roma sulla Comunità Economica Europea (CEE), costituisce parimenti il principale strumento di finanziamento della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), lanciata dall'UE nel 1997.

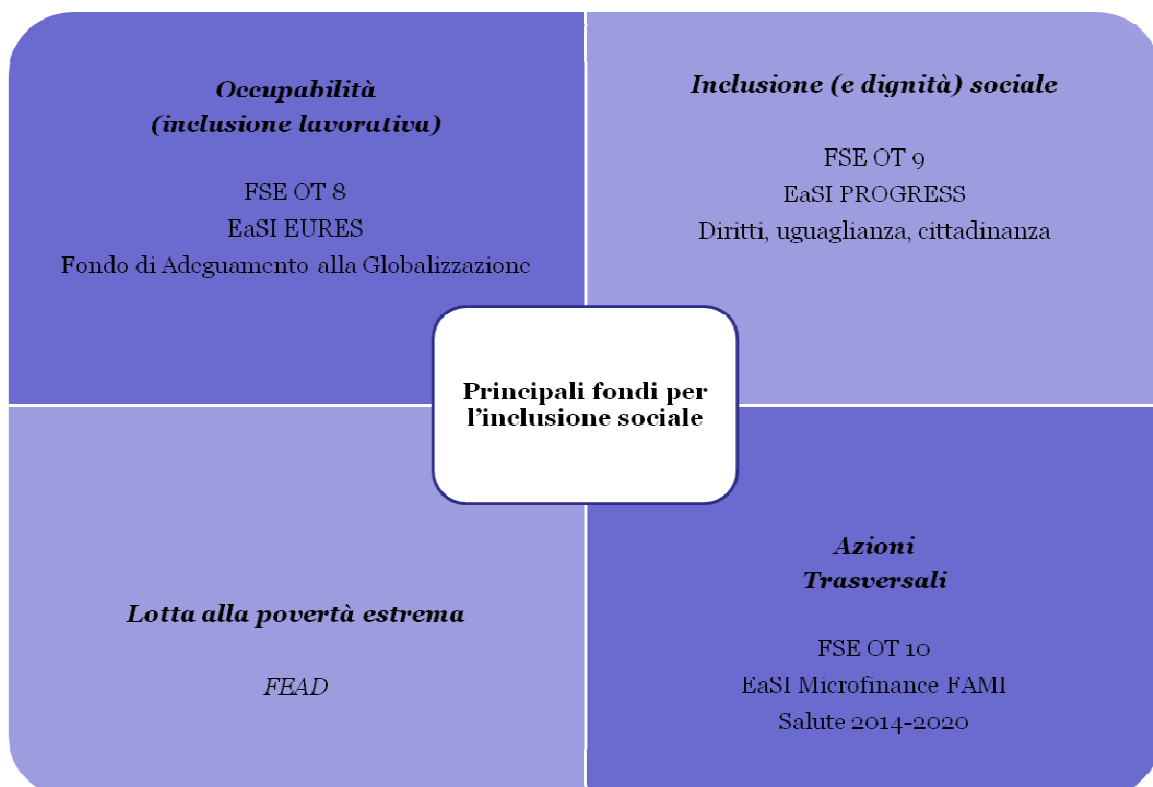
Il FSE cofinanzia interventi di sostegno all'educazione e alla qualificazione professionale e all'occupabilità degli individui, interventi di sostegno della mobilità geografica e professionale dei lavoratori e anche azioni di inclusione sociale e azioni di rafforzamento dei sistemi di gestione delle politiche del lavoro, come disposto dall'art. 162 del TFUE.

Le risorse allocate per il FSE vengono spese attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR) e diversi Programmi Operativi Nazionali (PON).

Qualsiasi operatore coinvolto in progetti relativi all'occupabilità e a processi di inclusione di soggetti fragili, tuttavia, dovrebbe andare oltre la conoscenza e l'utilizzo delle risorse del FSE, in quanto vi sono diversi strumenti di finanziamento dell'UE – sia quelli diretti, sia altri gestiti a livello nazionale/regionale – che possono essere valorizzati per implementare progetti di inclusione socio-lavorativa.

Una volta di più, pertanto, si suggerisce di adottare un approccio strategico ai fondi dell'UE.

La figura che segue riporta una sorta di mappatura dei principali strumenti dell'UE che, direttamente o indirettamente, possono contribuire a sostenere percorsi lavorativi e di vita di persone fragili, suddivisi in quattro possibili aree di intervento, una delle quali corrisponde ad azioni trasversali (azioni di sistema e/o azioni che incidono in modo indiretto su problemi occupazionali e sociali).



Tali azioni trasversali potrebbero essere finanziate da:

- ✓ l'Obiettivo Tematico (OT) 10 “Investimenti nelle competenze, nell’istruzione e nella formazione” del FSE,
- ✓ l’Asse “*Microfinance & Social Entrepreneurship*” del Programma *Employment and Social Innovation (EaSI)*,
- ✓ il Fondo per l’Asilo, le Migrazioni e l’Integrazione (FAMI),
- ✓ il Programma Salute 2014-2020.

Fra i Programmi attuati in Italia con il contributo dei Fondi SIE, quelli maggiormente orientati a contrastare i fenomeni di marginalità sociale e di povertà sono:

- ✓ i POR FSE,
- ✓ il PON Città Metropolitane, grazie agli interventi particolarmente vocati all’inclusione sociale degli Assi 3 (FSE) e 4 (FESR),
- ✓ il PON Inclusione sociale,
- ✓ i due PON volti a migliorare l’occupabilità dei giovani (PON Iniziativa Occupazione Giovani) e la gestione delle politiche attive del lavoro (PON SPAO – Sperimentazione Politiche Attive per l’Occupazione).

A titolo di completezza, si ricordano anche due Programmi in corso di attuazione in Italia dal sistema di gestione molto particolare, in quanto riguardano fondi le cui azioni sono attuate in parte direttamente dalla Commissione e in parte dagli Stati Membri:

- ✓ il Programma Nazionale FAMI, gestito dal Ministero dell’Interno⁴⁰,
- ✓ il Programma Nazionale FEAD, dove FEAD sta per *Fund for the European Aid to the most Deprived* (indicato in Italiano come “Fondo Europeo di Aiuti per gli indigenti”).

⁴⁰ L’obiettivo del FAMI è quello di “*contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all’attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell’immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*” (art. 3 del Reg. (UE) N. 516/2014).

Gli obiettivi specifici (art. 3) sono

- ✓ rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna;
- ✓ sostenere la migrazione legale verso gli Stati Membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l’integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri, e promuovere l’effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi;
- ✓ promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati Membri, che contribuiscano a contrastare l’immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito;
- ✓ migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati Membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica.

F4R Lab (www.bonetti4reforms.com)
Research area ***EUROPE 2.0***

My innovative start-up F4R Lab (project in progress)

Funds for Reforms Lab (F4R Lab) is an innovative start-up (according the Italian legislative framework for innovative start-ups) with the following **Vision**.

'A world where innovation and public policies are aimed at enhancing people's access to food, civil rights and economic opportunities in order to live decently.'

For the meanwhile, it is 'located' on my blog www.bonetti4reforms.com, built up as an open platform aimed at presenting and sharing ideas, new business models, innovative projects and, last but not least, innovative financing tools with the potential for building inclusive models for economic and social development.

The main research projects are: SFERA PUBBLICA 2.0, LEADER 2.0 and EUROPE 2.0.

The research project **EUROPE 2.0** covers European policies and funds, with particular regard to:

- ✓ EU policies;
- ✓ EU funds;
- ✓ EU macroeconomic policies and perspectives of the Eurozone.

This specific research project is directed at:

- discussing new ideas and new trends about European policies and funds;
- proposing my personal view about reforms in the European political framework, in particular as to macroeconomic policies and perspectives of the Eurozone.

Antonio Bonetti

Independent expert in Local Economic Development, Strategic Planning and EU Funds

Website: <http://www.bonetti4reforms.com>

LinkedIn profile: <http://it.linkedin.com/pub/antonio-bonetti/37/783/2b8>

E-mail: a.bonetti@ymail.com

Skype ID: *a.bonetti70*

Twitter: *bonetti4reforms*

Mobile Phone: + (39) 335 5914711